



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

国際学修士 学位論文

2レベルゲームで見る拉致問題と 日朝交渉

-平壤宣言~ストックホルム合意まで-

투레벨 게임으로 본 납치문제와 일북교섭

-평양선언~스톡홀름합의를 중심으로-

2019年 8月

서울대학교 國際大學院

國際學科 國際地域學專攻

申 倫 在

Analysis on the Japanese abduction and Negotiation between Japan and North Korea

-From Pyongyang summit to Stockholm agreement-

A thesis presented

By

Shin, Yoon Jae

**A dissertation submitted in partial fulfillment
of the requirements for the degree of Master
of International Studies in the subject
of International Area Studies**

Graduate school of International Studies

Seoul National University

Seoul, Korea

August 2019

2レベルゲームで見る拉致問題と 日朝交渉

-平壤宣言~ストックホルム合意まで-

指導 教授 朴 喆 熙

이 論文을 國際學碩士 學位論文으로 提出함
2019年 8月

서울大學校 大學院
國際學科 國際地域學專攻
申 倫 在

申倫在의 國際學碩士 學位論文을 認准함
2019年 8月

委 員 長	韓 榮 惠	(인)
副委員長	南 基 正	(인)
委 員	朴 喆 熙	(인)

THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE

THE undersigned, appointed by

The Graduate School of International Studies

Seoul National University

Have examined a thesis entitled

Analysis on the Japanese abduction and Negotiation between Japan and North Korea

-From Pyongyang summit to Stockholm agreement-

Presented by **Shin, Yoon Jae**

Candidate for the degree of Master of Art in International Studies and
hereby certify that it is worthy of acceptance

Signature

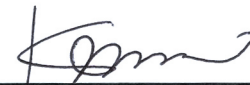
Chair



Han, Young Hae

Signature

Vice Chair


Nam, Kijeong

Signature

Examiner



Park, Cheol Hee

抄 録

2レベルゲームで見る拉致問題と 日朝交渉

-平壤宣言～ストックホルム合意まで-

シン・ユンジェ

国際学科 国際地域学
ソウル大学 国際大学院

日本人拉致問題は、日本の世論が対北関係において最も強く関心を抱く事案である。拉致問題は、2002年9月17日の日朝首脳会談で金正日が拉致を認めて以来、両国間のすべての話題を圧倒するブラックホールと化し、拉致問題の解決なくして、その他のいかなる事案も副次的問題にすぎなくなった。1970～1980年代に集中的に発生していた行方不明事件は、当時海外の情報機関の介入説が提起されたが、マスコミの関心も世論の注目も大きくはなかった。その後、1990年代後半に『現代コリア』などメディアが横田めぐみ事件を実名報道すると、家族会、救う会といった拉致利益団体が誕生して、世論の注目を集めるようになった。

日本の対北朝鮮政策について、1998年と2006年という二つの時期を比較すると、大きな変化が見てとれる。北朝鮮は両年とも日本近海でミサイル実験を行ったが、日本政府の反応は対照的であった。1998年のミサイル発射の際、日本政府は独自制裁も強い糾弾もしなかった。しかし、2006年はミサイル発射後すぐに、平壤宣言違反を理由に独自の対北朝鮮制裁を加えた。この間、日本の対北政策にどのような変化があったのか。さらに、拉致問題がいかにして日本の外交を左右する問題となったのか。2002年以降、日朝間で20回余りの交渉が行われたにもかかわらず、合意と履行段階まで至ったのは、2002年の平壤宣言と2014年のストックホルム合意のみであった。両国が拉致問題と国交正常化問題をめぐって交渉を継続してきたにもかかわらず繰り返す破局は、このプロセスに何らかの障害物が作用していることを示唆している。

本研究の目的は、日本の対北政策が変化した理由を拉致問題の観点から

探り、日本社会で拉致問題がイシューとなり、政治化された過程を拉致利益団体の役割に焦点を当てて考察することである。このために、拉致利益団体の誕生、彼らが繰り広げる様々なキャンペーンや世論活動、政界とのネットワーク拡大、政府の政策に影響を与える様子について調査した。この過程で国内政治と国際政治の相互の作用をロバート・パットナムの2レベルゲーム理論の枠組みで分析することを試みた。パットナムによると、その国で事案が世論の関心をどのくらい集め、政府の決定にどのくらい反発するかはウィンセットのサイズを変化させる有効な変数である。

分析の結果、日本のような多元的民主主義体制で拉致利益団体と世論の圧力は日本のウィンセットのサイズを縮小させた。これは、民主国家ではメディアの積極性、選挙を通じた評価などによって、政策が世論から制約される傾向があるからである。また、安倍内閣は自ら拉致問題三原則を明らかにするなど、国内的に公約してウィンセットのサイズを縮小させ、交渉妥結の可能性をより縮小させた。ストックホルム合意の際に交渉が妥結され、合意案の一部が履行の段階まで至ったのは、日本側で拉致利益団体の同意と、北朝鮮側の争点を連携して拉致被害者以外の利益集団も活性化させ、日本のウィンセットのサイズを拡大させたからである。

本稿では、国際政治的変数と国内政治地形の変化など他の要因は除外し、分析の便宜のために拉致利益団体の活動と国内世論の変化の分析に焦点を絞った。これによって、一つの市民団体の運動がいかにして国内で強硬気流を造成し、対北政策を制約して決定する要因にまで至ったかを集中的に分析することができた。その一方で、拉致問題と国交正常化の問題には日本と北朝鮮間の両面ゲームでは説明しがたい多次元的な側面が存在するにもかかわらず、他の要因を総体的かつ総合的に分析することはできなかった。したがって、変数の総合的分析が可能な新しい理論を模索する必要がある。

結論として、拉致利益団体が主張する拉致被害者全員の帰国という日本のニーズと、拉致問題はすでに解決されたという北朝鮮の立場が長期間平行線をたどる中で、拉致問題の進展のためには、日本側がこれまでとは異なるより現実的なレベルに事案を再定義する必要があると思われる。

キーワード：日本人拉致、対北朝鮮政策、拉致利益団体、平壤宣言、ストックホルム合意、2レベルゲーム

学生番号：2011-22398

目 次

第1章 序論

1. 問題提起と研究課題.....	5
2. 先行研究調査.....	7
3. 研究の方法と理論的枠組み.....	10
4. 論文の構成.....	14

第2章 1990年代拉致問題と拉致利益団体の台頭

1. 日朝国交正常の背景.....	15
2. 拉致事件の発生と家族会結成以前のメディアの報道.....	16
3. 救う会と家族会の結成と活動.....	19

第3章 平壤宣言と拉致問題の政治化

1. 小泉政権の対北朝鮮政策と日朝交渉.....	26
2. 平壤首脳会談と平壤宣言の成立.....	28
3. 拉致問題の沸騰と平壤宣言の衰退.....	29

第4章 拉致問題の停滞期

1. 1次安倍内閣と福田内閣の時期日朝交渉.....	30
2. 民主党政権の対北朝鮮政策と日朝交渉.....	33

第5章 スtockホルム合意の成立と跛行

1. 2次安倍内閣の対北朝鮮政策と日朝交渉.....	41
2. Stockホルム合意前後での拉致利益団体の活動.....	44
3. Stockホルム合意と裏面の限界.....	46

第6章 2レベルゲームで見る日朝交渉

1. ウィンセットの決定要因としての拉致利益団体.....	49
2. 分析と理論適用の限界点.....	53
3. 結語.....	54

参考文献

韓国語の抄

表 目次

[表 1-1].....	6
[表 1-2].....	13
[表 2-1].....	19
[表 2-2].....	23
[表 4-1].....	34
[表 5-1].....	42

図 目次

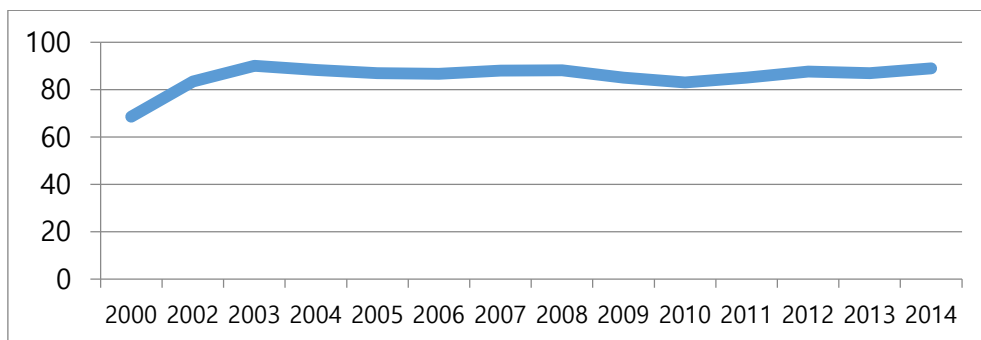
[図 1-1].....	5
[図 1-2].....	13

第 1 章 序論

1. 問題提起と研究課題

拉致問題は過去から現在に至るまで日本政界のみならず、日本国民が北朝鮮に関連し最も強く関心を抱く事案である¹。特に、2002年の平壤宣言以降、拉致被害者の問題は日朝間のすべての問題を圧倒するブラックホールと化し、拉致問題の解決なくして、双方間の他の事案はすべて副次的問題にすぎなくなった。

〔図 1〕 北朝鮮への関心事項における拉致問題の割合（内閣府世論調査）



拉致問題は「北朝鮮による拉致被害者家族連絡会」（家族会）と「北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会」（救う会）が結成された1997年前後、そして2002年金正日の拉致認定を経て、日本社会に大きな波紋を巻き起こした。

2002年下半年期から拉致問題は日本の対北朝鮮外交はもちろん、政府にとっても「最も重要な最優先課題」となってしまった。それ以前に重要な問題として議論されてきた国交正常化も拉致問題に完全に従属した。日本のリベラルを代表する和田春樹は、これについて「日朝関係が拉致問題に拉致された」と述べるほどであった²。

¹ <https://survey.gov-online.go.jp/h30/h30-gaiko/2-1.html> 2000年～2018年まで（北朝鮮のミサイル挑発が最高潮に達した2017年を除いて）内閣府の外交に関する世論調査によると、日本国民の「北朝鮮に対する関心事項」のうち「拉致問題」が「核開発問題」、「ミサイル問題」を抜いて1位を維持している。特に、2002年平壤会談以前の2000年10月に実施された世論調査でも「拉致問題」の割合が68.6%と2位であり、「ミサイル問題（52.1%）」よりも15%P以上高かった。

² 蓮池透, 和田春樹『拉致問題を考え直す』青灯社 2010 pp193～197.

日朝国交正常化の必要性はずいぶん前から提起されてきた。日本にとっては戦前残滓の清算と朝鮮半島との未来志向的な関係を開始して東アジアで影響力を強める、北朝鮮にとっては外交的孤立から脱皮して国交正常化の過程で日本から受ける経済援助と投資を期待できるという利点があった。朝鮮労働党、日本自民党、社会党が1990年3党共同宣言を採択して国交正常化交渉開始に初めて合意してから29年が経過し、2002年の日朝首脳会談からも16年が経過した。その間、日朝両国は時期によって頻度の差こそあったものの持続的に接触を図ってきた。2000年以降、2002年の平壤宣言、2008年の日朝局長級協議、2012年の日朝課長級協議、2014年のストックホルム合意がそれである。

このうち、途中で中断されたものの、合意が実際に履行段階まで至ったのは2002年の平壤宣言と2014年のストックホルム合意のみである。両国が拉致問題の解決と国交正常化に向けて継続的に交渉と合意を図ってきたにもかかわらず繰り返す破局は、このプロセスに何らかの障害物が作用していることを示唆している。

[表 1-1]平壤宣言からストックホルム合意までに開かれた日朝協議

日朝首脳会談	1次 2002年9月・2次 2004年5月
日朝ハイ レベル協議	2004年2月
日朝政府間協議	1次 2005年11月・12月 2次 2012年11月
日朝包括並行協議	2006年2月
日朝国交正常化のための作業部会	1次 2007年3月 2次 2007年9月
日朝実務者協議	2008年6月・8月

日本の対北朝鮮政策について、1998年と2006年という二つの時期を比較すると、大きな変化が見てとれる。北朝鮮は両年とも日本近海でミサイル実験を行ったが、日本政府の反応は対照的であった。1998年のミサイル発射は、安全保障と地域の安定の観点から日本にとって極めて遺憾な出来事であったが、日本政府は独自制裁も強い糾弾もしなかった。しかし、2006年7月の同様のミサイル発射では、すぐに独自の対北朝鮮制裁を実行した³。

³ Missiles, Abductions, and Sanctions: Societal Influences on Japanese Policy Toward North Korea 1998-2006 Seung Hyok Lee 2011.

続いて、同年10月9日に北朝鮮が核実験を強行すると、日本政府は対応措置としてすぐに、北朝鮮船舶の全面入港禁止とすべての物品の禁輸措置を含む四つの項目の対北制裁措置を追加的に行った。そして、翌年6月には、北朝鮮人権法改正案が自民、民主、公明3党の合意で成立した。この改正案は、家族会と救う会が要求していた日本版テロ国家指定制度の必要性を収容した結果であった⁴。

しかし、独自制裁以降も、日朝間の国交正常化と核、ミサイル、過去史の問題を解決するための接触は、2007年、2008年、2012年、2014年まで様々な層位で続いた。しかし、2014年のストックホルム合意以前の交渉は、全て履行まで至らず決裂した。

本稿では、このような日本政府の対北朝鮮政策とその決定過程について説明し、日朝関係において国交交渉が進展せず、拉致問題が解決されない原因を考察する。この過程で、内閣の変動と政権交代にともなう対北朝鮮政策の変化を分析し、日本政府の対北朝鮮政策に拉致利益団体がどのような影響を与えたか説明する。分析の時期は、1997年家族会結成前後から2002年平壤宣言、2006年第1次安倍内閣、2012年民主党政権、2014年第2次安倍内閣とストックホルム合意に至るまでとする。

2. 先行研究調査

日朝間の拉致問題を扱った既存研究の方向は、大きく四つに分類できる。まず、拉致事件自体に焦点を当てて北朝鮮による日本国民の人権蹂躪と自主権侵害の告発に集中したものである。拉致事件によって被害者家族が経験させられた苦しみと現在の状況を伝えて被害者救出を促し、北朝鮮という加害者を批判することに焦点が当たっている。これは拉致問題に対する日本での主流意見であり、拉致被害者と直・間接的に関連のある被害者の視点および問題解決の方向と一致する⁵。拉致被害者家族や利益団体の研究の特徴は、大方が拉致被害者家族と利益団体の運動を公論化して代弁することに焦点が置かれている。家族会が記した『家族』、横田めぐみの母、

⁴ 寺林裕介「北朝鮮による日本人拉致に対する我が国の取り組みー拉致被害者5名の帰国から10年間の経緯」『法律と調査』no. 334（参議院事務局企画調整室，2012）p. 96.

⁵ 牧島琳「日本のメディアの拉致事件報道と世論形成に関する社会学的研究」2007. pp. 4～5.

横田早紀江の『ブルーリボンの祈り』および『めぐみ、お母さんがきっと助けてあげる』、現代コリア研究所所長兼救う会会長佐藤勝己の『拉致家族、金正日との戦い全軌跡』、編集長荒木和博の『拉致救出運動の2000日』、家族会と救う会編著の『めぐみさんたちは生きている』、高瀬仁の『拉致、北朝鮮の国家犯罪』、現代コリア研究所所長兼救う会会長西岡力の『横田めぐみさんたちを取り戻すのは今しかない』などが拉致被害者家族と支援団体というカテゴリーで出版された著作物である。具体的に『家族』は、家族会が著者となり、拉致被害者家族が自分の家族を救出するために行っている運動の歴史や思いを含んでいる。

一方、拉致事件のみに焦点を絞らず、日朝間の歴史に注目して戦前から存在する過去史の清算まで繋げてこの問題を捉えようとする視点がある。これは主にリベラル派の考えで、拉致問題が甚大な人権侵害であることは明白だが、両国の歴史を考慮して停滞している日朝関係を進展させ、その過程で問題を解決すべきと主張する。この主張を展開するリベラル派の学者や評論家は、その数は少ないが、拉致問題を事件としてのみ深く掘り下げるよりも、より幅広く捉えようとする傾向がある⁶。太田昌国は『「拉致」異論』で、拉致問題で日本の過去史認識が誤った方向に進んでいると主張し、『週刊金曜日』などでも拉致問題の解決方法に疑問を提起した。和田春樹は佐藤勝己救う会会長の研究を通じて、右翼団体が拉致問題を利用することを批判した。救う会と拉致議連が家族会との連携を利用して「最強の圧力団体」となって政府と外務省、国会各政党とメディアに強い影響を与えることとなったと主張している⁷。また、『技術と人間』では、中村利也が「今こそ朝鮮植民支配の清算を!」という文を投稿して、拉致問題以前に過去の清算問題を考える必要があると主張した。

拉致被害者蓮池薫の兄、蓮池透は、『拉致問題を考え直す』で救う会関係者やメディアの過剰またはセンセーショナルな報道によって拉致問題の解決が一層困難になったと指摘した。拉致被害者家族や支援団体の視点とは異なり、リベラル派の研究者や学者は2002年の平壤宣言を高く評価し、拉致問題解決には、まず国交正常化という結び目を解くことが必要との見解を提示している。

メディア報道と拉致問題の相関関係を集中的に分析した研究もある。こ

⁶ 和田春樹（2005）『同時代批評-日朝関係と拉致問題』彩流社；姜尚中（2007）『日朝関係の克服』集英社；日朝国交促進国民協議会編（2006）『拉致問題と過去の清算』彩流社

⁷ 『世界2004年1月号』「拉致された国論を脱して」

の研究は、主にメディアが拉致問題をどのようにイシュー化し、社会的争点に発展させたかに注目し、拉致報道が世論と政策に大きな影響を及ぼしたと主張する。「日本メディアの拉致事件報道と世論形成に関する社会学的研究」では、なぜ2002年まで拉致問題が放置されていたのか疑問を提起し、メディアの役割が重要と唱える。1980年代から何度も言及されていたにもかかわらず、国民はもちろん政府の関心を得られなかった要因をメディア報道にあるとしている。2002年以降、拉致問題解決どころか在日韓国や在日朝鮮人へのテロ事件発生などへ繋がった主な原因を、メディアの役割から考察した。しかし、必ずしもメディアの影響のみによって政府の態度と政策が転換したとは言いがたい。メディアの影響力が大きいとはいえ、メディアによって政府の政策基調が左右されるとは断言しがたいからである。また、メディアに注目する研究は、日本政府の対北朝鮮政策の決定と交渉過程を詳しく究明していない。

一定期間に渡る日本の政治変動と対北朝鮮政策を研究した事例もある。これらの研究は、日朝間の接触がいかんにして図られているかを国内外の情勢変化と関連して説明し、政権と時期によって対北朝鮮政策がどのように実行されたか分析する。シン・チョンファは「日本民主党政権の対北朝鮮政策 - 理想主義から現実主義に」で、民主党政権の対北政策は自民党とかなり類似するが、優先順位と解決方法にある程度の違いがあると分析した。民主党の外交と安保政策は、自民党政権の親米保守路線とは異なり、リベラル国際主義路線として評価され、初期にその改革性で多くの関心を浴びた⁸。しかし、対北朝鮮政策を含む民主党の外交安保政策は有機的な関連を持たず、戦略性も欠いていた。何よりも政権奪還のため様々なスペクトルの議員で構成された民主党は、合意した対北政策を打ちだすに至らなかった。シン・チョンファは、民主党の対北政策も、管、野田内閣を経て自民党の対北強硬策を踏襲したと指摘した。

⁸ 신정화, (2013). 일본 민주당 정권의 대북정책 - 이상주의에서 현실주의로-. 한국시민윤리학회보, 26(2), p. 142.

3. 研究の方法と理論的枠組み

日本の対北政策に影響を与える変数は、国際政治、国内政治、交渉戦略のダイナミクスである。国際政治レベルの変数を重視する立場では、国際システムの変化と性格が日朝関係にどのような影響を与えるかなどの議論に焦点を置いている。このような分析は、韓国やアメリカが日本政府と北朝鮮政府にどのような圧力を行使し、日本政府と北朝鮮政府がその外圧をどう受け入れるかに着目している。つまり、日本、アメリカ、北朝鮮間で交渉が実現する理由を、国際政治の変化に見いだしている。しかし、国際政治を強調する分析は、国内政治的要因を見逃す傾向がある。

一方で、国内政治を強調する分析は、国内的要因を主な変数として、それが日朝関係にどのような影響を与えたかを説明する。しかし、このアプローチは国内政治状況を中心に議論が展開するため、国際政治の分析と同じく一面的エラーを犯す可能性がある。

これら二つの方向の分析の理論的弱点を補完する意味で、日朝両国の交渉過程を分析した2レベルゲームは、国内政治と国際政治のダイナミクスの説明を試みている⁹。

本稿では、拉致問題の浮上時期およびプロセスを追跡し、関連人物および団体の主張と活動を分析する。そのために、新聞、雑誌、書籍、利益団体ホームページに掲載されているものを参考とする。また、主な発言やキャンペーン、集会活動などから、人物や団体の特性および主張の変化などをみてゆく。そして、拉致問題が日本政府の対北政策にどのようなメカニズムで作用したか、小泉政権、第1次安倍内閣、民主党政権、第2次安倍内閣の時期にわたって分析する。日本政府の拉致問題に関する政策方向と北朝鮮との交渉過程の推移については、外務省と首相官邸、国会ホームページなどで公開されている資料を参照する。こうした過程から導き出された結果から、ロバート・パットナムの2レベルゲーム理論に基づいて、利益団体というアクターが対北政策と日朝交渉にどのように作用するか究明する。

パットナムは、国際政治と国内政治の連携に対する既存研究が両方を均衡的に考察していないと考え、2レベルゲームを提示した¹⁰。この理論は、

⁹ 진창수. 2014. 「일본의 대북정책 민주당 정권과 자민당 정권은 차이점이 있는가?」 p. 6.

¹⁰ Putnam, Robert D.

「Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games」, International organization 42.03(1988):427-460.

国際政治を国内政治と同時に捉えて両者の相互作用を分析する枠組みである。北朝鮮の場合は、政治体制の特徴から、政府以外に交渉に影響を与えられる内部アクターが微々たること、活用できる情報が非常に限られることから、一つの行為体として認識する。

1. 理論的枠組み：両面ゲーム理論

パットナムによると、国際交渉は国際的レベルのゲーム（level 1）と、国内的レベルのゲーム（level 2）に分かれており、交渉者は二つのゲームを同時に運用することになる。レベル1のゲームは政府間の交渉、レベル2のゲームは政府と国内アクター間の交渉である。つまり、国際交渉において交渉者は、国内的レベルと国際レベルの両方向からの制約を受けるとともに、その機会の活用も可能なゲーム状況に直面し、国内的に受け入れられる国際的な合意を目指す。パットナムはこの二つのゲームの相互作用を介して交渉結果が決まると強調した。¹¹

交渉者が持つ選択肢の中で、国内的に批准可能であるとともに、国際的レベルでも合意可能なポリシーのセットをウィンセット（win-set）と呼ぶ。このウィンセットのサイズが交渉者に影響を与えると仮定する。

(1) 2レベルのゲーム：パットナムの理論で最も重要なアクターは交渉者であり、これは単一で特定の政策優先を持たない中立的な存在として定義している。交渉者は、交渉を二つのレベルのゲームが同時進行する場面で把握し、二つのレベルを考慮する。すなわち、国際交渉をめぐる政治は、国内的レベルのゲームと国際的レベルのゲームに分かれる。まず、国内的レベルのゲームでは、国内の様々な利益集団が自国政府に対して自己に有利な政策を採用するように圧力をかけて利益を追求する一方で、政治家はそれらの集団間の連合を再編成することにより、自己の力を最大化しようとする。国際的レベルのゲームとは、外交上不利な結果を最小化し、国内の複数の集団からの圧力を満足させうる能力を最大化しようとするものである。これら二つのゲームは同時に進行する。

¹¹ Putnam, Robert D. 1988. pp.427~460.

(2) ウィンセット (win-set) の概念：ウィンセットとは、「与えられた状況で、国内的批准を得ることができるすべての合意のセット」を意味する (R. Putnam 1988)。ウィンセットについては、国際的レベルの合意が成立するためには、交渉者同士のウィンセットが交差する部分が必要で、「ウィンセットが大きくなればなるほど国際的な合意の可能性は高くなる」、「ウィンセットの相対的な大きさが合意に従う利得の分配を決定する」点を理解すべきである。

次のように、〈図1-2〉でAの利益の最小値とBの利益の最大値、Aの利益の最大値とBの利益の最小値は同じである。つまり、一方の最大利益は、他方の最小利益と同様である。また、線分ABは、交渉者AとBの合意に従う共同利益の合計サイズを示す。

共同利益の分配に関する合意が点Cで行われる場合、Aが得る利益の大きさはAC、Bが得る利益の大きさはBCに現れる。ここで点C1をAが国内的な理由で受け入れられる最小の分け前（譲歩支点）、点C2をBが国内的な理由で受け入れられる最小の分け前（譲歩点）だとすれば、Aのウィンセットは線分BC1 (Y) に、Bのウィンセットは線分AC2 (X) である。そして、双方のウィンセットが重なるC1C2（交差部分）が「合意可能領域 (zone of agreement)」である。合意はこの青い色の区間内で可能になり、他の条件が同じかぎり、ウィンセットが大きくなるほど合意の可能領域が広がって合意の可能性も高くなる。

上述の点をより詳しく説明したのが、〈表1-2〉である。〈表1-2〉は、各国のウィンセットサイズとそれにともなう国際交渉の結果である、A国とB国の両方のウィンセットが大きければ、国際レベルの協力プロセスは協力的で、国際的合意を導出する可能性が高くなる。A国のウィンセットが小さく、B国のウィンセットが大きい場合、あるいは、A国のウィンセットが大きく、B国のウィンセットが小さい場合は、適当な交渉を経て協力を達成することができる。こうした非対称的ウィンセットの交渉の場合には、小さなウィンセットを持つ国がより有利な交渉結果を得られる。両国ともウィンセットが小さい場合は、ウィンセットが交差する可能性が少ないため、交渉過程は紛争的で、結果も協力失敗に終わる可能性が高い。

〔図1-2〕 ウィンセットの概念と批准の範囲



〔表1-2〕 国際交渉の過程とウィンセットのサイズによる交渉の結果¹²

A国\B国	大きいウィンセット	小さいウィンセット
大きいウィンセット	過程：協力的 結果：均等な利益配分	過程：穏健的 結果：B国に有利
小さいウィンセット	過程：穏健的 結果：A国に有利	過程：対立的 結果：協力失敗

2. ウィンセットの決定要因

パットナムはウィンセットの決定要因として、国内利益集団の政治的影響力と連携関係、批准の手続きや制度、国際交渉担当者の戦略など、三つを挙げた。

(1) 国内利益集団の政治的影響力と連携：国内利益集団の政治的影響力と連携関係は、政策事案の性格と政治争点化の程度と深い関係がある。政策事案の場合、パットナムは事案を同質的事案と異質的事案に分けており、同質的あるいは異質的とは、事案の政策的効果が国内的に様々な集団に及ぼす影響が同一か、あるいは異なるかを意味する。たとえば、事案が異質的な場合、国内の様々な集団に及ぼす影響力が互いに異なり、各集団は政策に対して異なる意見を持たざるをえない。この場合、ウィンセットのサイズは小さくなる。一方、政策事案が政治的に争点化すると、個人あるいは集団を悟らせて政策過程に影響を及ぼす効果がある。このとき、他の条件が同じであれば、政治問題化の程度はウィンセットのサイズを縮小させる。

(2) 批准の手続きや制度：政策決定者が国内集団から自由になればなるほどウィンセットのサイズが拡大し、国際交渉力はむしろ低下する。反対に自律性が低ければ、国際交渉力は高まる。

¹² 김관옥, 2010, 「2차 북핵위기와 6자 회담의 결정요인과 과정: 양면게임이론분석」, 『평화학연구』 제11권 제1호.

(3) 国際交渉担当者の戦略：国際交渉において交渉の当事国の相対的な交渉力は、自国と相手国のウィンセットの相対的サイズの影響を受ける。そのため、ウィンセットのサイズを操作することができれば、交渉力の向上が可能である（キム・テヒョン 1998）。つまり、自国のウィンセットのサイズを縮小するか、相手国のウィンセットのサイズを拡大すれば、交渉力が最大化し、自国の望む利益を得ることも可能となる。例えば、自国のウィンセットを対象とする政策と戦略において、国内利益集団のうち国際交渉に強硬な立場をとる勢力に対して公開的な約束をすることにより、自国のウィンセットを縮小させる「足首を引っ張らせる (tying hands)」戦略がある。また、国際交渉の過程で国内利益集団にとってセンシティブな事案を争点化させることによって、国内世論を強硬な方向へと誘導して、自国のウィンセットを縮小させる「政治争点化」戦略も可能である。他にも、国内利益集団に裏で補償をしたり、問題の性格を新たに定義し、自国のウィンセットを拡大させて政策の自律性を高める「手綱を遅らせる (cutting slack)」戦略もある。

4. 論文の構成

第2章では、国交正常化を目指した日朝アクセスと、1990年代に拉致問題が日本社会の注目する問題として浮上した背景について説明し、拉致利益団体の結成と活動について考察する。

第3章では、2002年日朝首脳会談と平壤宣言がいかにして成立したか調査する。そして、平壤宣言後に拉致問題が日朝間のすべての問題を圧倒するブラックホールと化す過程を調査する。

第4章では、第1次安倍内閣から民主党政権にわたる対北政策と日朝交渉について調査し、拉致利益団体がこの時期どのように解決運動を展開したか調査する。また、交渉開始から決裂に至るまでの過程で、拉致利益団体がどのような役割を果たしたか、いかにして圧力を与えたかを調査する。

第5章では、第2次安倍内閣の対北政策の方向を考察し、ストックホルム合意がいかにして可能となったのか、どのように跛行へつながったのかを調査する。また、複数の日朝接触にもかかわらず、2002年の平壤と2014年のストックホルムにおいてのみ合意や一部合意の実行に至った理由を、拉

致利益団体との関連から分析し、平壤宣言とストックホルム合意の共通点と相違点を比較する。

第6章では、このようなプロセスを通じて導出された結果をもとに、日朝交渉の過程を、パットナムの2レベルゲーム理論のレンズで詳しく分析する。

第 2 章 1990年代拉致問題と拉致利益団体の台頭

1. 日朝アクセスと国交正常化の背景

1990年、金丸信を団長とする自民党と社会党の代表団が、脱冷戦後初めて北朝鮮政権と公式的に接触した。ここで導出された3党共同宣言を契機に、1991年に日朝国交交渉が初めて公式に議論されはじめた。日本政府は1991年5月に開催された第3次交渉から拉致について言及したが、このとき日本側は1987年大韓航空機爆破事件の容疑者キム・ヒョンヒの証言で提起された日本語教師リ・ウネの召命を要求した¹³。これを北朝鮮は強く否定し、最終的には拉致問題が口実となり、1992年11月の第8次交渉を最後に交渉は決裂した。以後、北朝鮮は1993年3月NPT脱退を宣言した。しかし、日朝交渉のイニシアティブが再びできて、2年後の1995年3月30日に連立与党（自民党、社会党、新党さきがけ）の代表団が北朝鮮を訪問し、日朝協議の再開合意書に調印した¹⁴。これについてメディア、特に保守系は訪朝を推進した自民党政調会長加藤紘一を批判し、拉致疑惑を提起しはじめた¹⁵。結局、1996年1月、村山首相は日朝交渉を再開しないこととした。自民、社会民主、新党さきがけ3党連立政権は政権内部でも対北政策路線が一致していなかった。穏健保守派が核問題解決のためにも日朝国交正常化が必要という認識を示して関係改善を追求する一方、ラジカル保守派は横田めぐみ拉致疑惑を積極的に議題化して国交正常化推進の動きにブレーキをかけた。1999年12月には村山富市元首相の代表団が訪朝して戦後遺産の終結のための外交を模索した。このときも日本人行方不明者問題をめぐり接触はあったものの、北朝鮮は素知らぬふりをした。

¹³ 『日本経済新聞』1991. 5. 26.

¹⁴ 신정화, 2004 「일본의대북정책1945~1992년」 pp. 241~250.

¹⁵ 『文芸春秋』1995年11月号、12月号.

2000年に入って、先に関係改善を模索したのは、アメリカブッシュ政権の「悪の枢軸」発言などの強硬姿勢に脅威を感じた北朝鮮であった。北朝鮮は、日朝首脳会談成功のために約1年間にわたり行われた非公式的交渉において、日本に「アメリカの強硬政策を緩和させる役割をしてほしい」と要請した¹⁶。一方で日本も北朝鮮とアメリカの仲介的役割を担う必要性を感じていた。なぜなら、朝鮮半島は地政学的に日本の政治、経済、安全保障にとって非常に重要であるのみならず、日本を標的とするミサイルを配置している北朝鮮をアメリカが攻撃すれば、北朝鮮は米軍基地のある日本を攻撃する可能性が高かったからである。日朝関係が改善すれば、国際社会から制裁を受けている北朝鮮の立場では、金正日が同年7月に宣言した「7.1経済管理措置」成功に必要な資金を日本から賠償金という名目で確保できる可能性があった。日朝国交正常化は、北朝鮮にとっては国際社会での正統性を確保する一環、日本にとっては植民地時代の歴史の清算という名分で戦前の遺産を清算して過去史の罣から脱する契機になるはずであった。日本にとっては自国に対する北朝鮮の脅威を大幅に下げ、朝鮮半島への影響力を拡大することはもちろん、対アジア外交の地平を広げる機会だったのである。

2. 拉致事件の発生と家族会結成前後のメディア報道

1970年代後半から1980年代の初めにかけて、多数の日本人失踪事件が日本と海外で発生した。

1978年7月から8月にかけて福井、新潟、鹿児島で3組の男女が相次いで失踪する事件が発生し、1980年1月7日に『産経新聞』は拉致の可能性を示唆する記事を最初に報道した。この記事では北朝鮮を直接名指ししてはいなかった¹⁷。1985年には韓国の国家情報院が摘発した北朝鮮のスパイから、大阪の中華料理店店員の原敎晁が宮崎県の海岸で拉致されたという情報が日本政府に伝えられた。また、1987年の大韓航空機爆破事件実行犯キム・ヒョンヒの供述により日本語教師リ・ウネ（田口八重子）の存在が知られ

¹⁶ 金正日は小泉との第1次日朝会談で、「6カ国協議でアメリカとデュエットを歌いたい。声が囁れるほどアメリカと歌う。日本と周辺国にはオーケストラ伴奏をお願いしたい」と語った。

¹⁷ 「アベック三組ナゾの蒸発外国情報機関が関与？」『産経新聞』1980. 1. 7.

た。1987年11月の大韓航空機爆破事件の後、1988年1月、当時の外務省北東アジア課長田中均が日本のパスポートを所持していたキム・ヒョンヒに面会し、日本で拉致された女性、すなわち、リ・ウネから日本語を学んだと聞いたのである¹⁸。

2ヵ月後の1988年3月26日の国会予算委員会で、共産党の橋本敦参議院議員が初めてこの問題を公式質疑し、当時の梶山静六国家公安委員長から「北朝鮮が関与した可能性が濃厚」との回答を得た¹⁹。そして、日本政府はこのとき初めて北朝鮮による拉致の疑いを認めた²⁰。以前から新聞などでは、警察から得た情報から、福井、新潟、鹿児島連続失踪事件は拉致の可能性が高いと報じられていたが、政府が公式に立場を表明したのはこれが初めてであった²¹。このように、頻度は多くはなかったものの、行方不明者に関する報道が継続的に行われており、国会と政府レベルでも議論されはじめた。しかし、当時北朝鮮の拉致疑惑問題は、対北外交について日本政府が最優先とする課題ではなかった。1991年1月から日朝国交正常化交渉が開始され、1992年5月の第3次交渉から日本政府は拉致疑惑について言及した。しかしながら、このときまでは拉致問題は世論から大きく注目されてはいなかった。

そうした中で、個人的に朝鮮半島問題に関心のあった朝日放送所属プロデューサー石高健二が1994年から拉致問題取材をはじめ、これをもとに1996年、著書『金正日の拉致指令』を出版した。続いて同年10月、朝鮮半島専門誌『現代コリア』に、「私が『金正日の拉致指令』を書いた理由」というタイトルの原稿を寄稿した。寄稿文は日本人拉致の象徴的存在となった横田めぐみ事件の北朝鮮関与疑惑を大きく扱っており、2ヶ月後の1997年1月、2月号には佐藤勝己編集長が「身元が確認された拉致少女」という記事を掲載した。以降、インターネットを介して関連記事が掲載され、続いて、『アエラ』、『ニューズウィーク』、『産経新聞』などが同時に後続の報道をした。横田めぐみという女子中学生の実名が公開された拉致疑惑報道は、以前よりもはるかに魅力的な報道であり、世論への波及力があつ

¹⁸ 田中均(2009)『プロフェッショナルの交渉力』(講談社) p. 33.

¹⁹ 송완범, 신현승외. 2011. 『동아시아 역사와 일본』 일본역사교육자협의회p. 380.

²⁰ 『朝日新聞』1988. 3. 2.

²¹ 有力な根拠となったのが警察庁警備局が管理していた「やま」という名称で内部的に通称されたいいた全国各地に拠点を置く通信組織が運営していた無線通信記録だった。すべての行方不明事件で事件前後現場の海域周辺に北朝鮮の工作船のものと思われる暗証電波が捕捉された。

た。

1997年1月21日、拉致事件を調査していた共産党の橋本敦参議院議員の秘書兵本達吉が『現代コリア』の記事を読み、横田夫妻に電話をかけて、「娘さんが北朝鮮にいます」と伝えた。つまり、『現代コリア』の記事がきっかけとなって、それまでの「行方不明の少女」が、20年ぶりに、「北朝鮮に拉致された少女」となったのである²²。横田めぐみの実名公開をきっかけにして、拉致被害者家族は横田夫婦を中心に集結することとなる。

同年1月23日には、当時の新民党所属衆議院議員西村眞悟が北朝鮮の工作による誘拐拉致質問主意書を政府に提出した。これに対して政府は、「当局が捜査を進めるなか関連情報の収集中」と回答し、政府レベルで初めて、「北朝鮮によって拉致が疑われる日本人の数は6件9人に達し、拉致未遂と見られるものも1件2人」と述べた²³。その約2ヶ月後に家族会（北朝鮮による拉致被害者家族連絡会）が結成され、拉致問題は再び世論の注目を集めた。こうした過程を経て、1990年代後半から拉致問題は日本人が北朝鮮について関心を抱く問題として浮上しており、2002年首脳会談以前にすでに日本国民の北朝鮮に対する一番の関心事となっていたのである²⁴。

その後、2002年9月17日、小泉首相訪朝団が日本の首相として初めて北朝鮮を訪問し、金正日国防委員長との首脳会談に臨んだ。このとき、金正日は小泉首相に対し北朝鮮の日本人拉致の事実を認めて、謝罪と再発防止を約束した。会談の成果として日朝平壤宣言が合意され、これにより日朝関係改善の活路が見いだされたかのようにであった。しかし、北朝鮮の公式拉致認定に続く拉致被害者8人死亡、5人生存という衝撃的内容は、日本の世論を大きく動揺させ、メディアの様々な推測性、興味中心の報道はこれを拡大し再生産した。これは日朝交渉において想定外の逆風となった。

²² 이수익, 2018 「日本人拉致事件에 관한 연구」 -가족회결성을 중심으로-日本近対学研究 第60. p. 230

²³ 荒木和博, 2002 『拉致救出運動2000日』. 草恩社. pp. 52～57.

²⁴ 内閣府の外交に関する世論調査、北朝鮮に対する関心事項の項目を参照
<http://survey.gov online.go.jp/indexgai.html>

[表2-1] 平壤宣言以降日朝協議と展開

日朝首脳会談	第1次 2002年9月・第2次 2004年5月
日朝ハイレベル協議	2004年2月
日朝政府間協議	第1次 2005年11月・12月 第2次 2012年11月
日朝実務者協議	2008年 6月・8月
日朝国交正常化のための作業部会	日朝包括並行協議 2006年2月 第1次 2007年3月・第2次 2007年9月

3. 救う会と家族会の結成と活動

1996年12月14日、新潟市内で初めて横田めぐみ事件に関するセミナーが開催された。当時の講演者は佐藤勝己現代コリア研究所所長で、セミナーを企画したのは新潟市で洋服店を運営していた小島晴則だった。小島は佐藤とともに新潟出身で前共産党員だったが、後に転向して共産党を離党した人物であった。佐藤とは1950年代に始まった在日朝鮮人の帰還事業とともに深く関与した。このセミナーの後に新潟で設立された支援団体、すなわち、横田めぐみ拉致救命救出発起人会が、1年半後の1998年4月に設立された救う会の発端となった。この組織は、1997年3月25日の家族会結成をサポートする役割も果たした。救う会は民間団体であるため、財政のほとんどを寄付に依存した。

救う会と家族会は主に三つの活動を介して対北政策に影響を与えた。一つ目は、多岐にわたるキャンペーン、署名、メディア活動。二つ目は、拉致議連など政治家との連携や政府要人との面談。三つ目は、国際社会に対する訴えである。特に、署名やメディア活動だけでなく、救う会は家族会を指導して運動の方向性を導く、事実上の参謀と指導部の役割を果たした。救う会は政界に圧力を加えるために、代議士を対象としたアンケートを実施し、これをホームページに掲載して落選運動を行うなど、さまざまな方法で拉致問題解決運動を展開した。救う会は、役員らが中心となって、全国支部を通じた定期集会や署名、メディア活動、講演会、キャンペーンなどを大々的に行っている。救う会初代会長佐藤勝己は、「思想と立場の如何を問わず北朝鮮に拉致された日本人を救出することに同意する人であれ

ば誰でも参加ができる」とし、団体の活動を拡散すべく力を注いだ。

救う会はホームページ上で、その結成目的を、家族会を支援し拉致被害者を北朝鮮から救うことと国の尊厳を回復することと表明している²⁵。このためにこれまで署名、キャンペーン、国内外の世論活動など様々な方法で政治運動を展開してきた。

家族会と救う会は、基本的に拉致被害者救出運動という目的の下に組織された団体であるが、内部メンバーの考えと主張、路線がすべて同じというわけではない。しかし、現代コリア研究所出身者で構成された救う会の指導部が活動を常にリードしてきたのは事実である。これら指導部は、長期にわたり拉致問題解決における対北強硬路線を主張してきた。

◆キャンペーンとメディアを通じた世論活動

1997年は、拉致問題において特に注目すべき年である。拉致被害者家族が拉致問題解決のための団体、北朝鮮による拉致被害者家族連絡会（家族会）を結成して組織的に解決運動を展開しはじめたのである。救う会は設立直後から、拉致事件発生の背景と経緯、被害者のプロフィール、現在までの歴史、被害者の状況などの基礎的知識から、救う会の集会や講演会、キャンペーンのスケジュールや内容までをホームページに掲載して、訪問者の関心と理解を促している。救う会が発表している国内外の救う会の活動支持署名数は11,238,943件（2015年4月24日基準）である²⁶。佐藤勝己、西岡力、荒木和博など運動を主導する主な活動家らは、書籍など様々な著作物を出版したり、新聞、雑誌、インターネットのバナーなどを通じてアピールすることを試みた。定期集会や講演会などのイベントを開催するごとに撮影した動画をYouTubeにアップロードしたり、集会内容をメールニュースというカテゴリで毎月更新するなどを行っている。集会や署名活動の際に配布するパンフレットだけでなく、日刊紙などにも救う会名義で声明やキャンペーン広告を出すこともある。また、主な活動家らは北朝鮮問題が起きるたびに、頻繁にメディアに登場して意見を提示している。

救う会はホームページ上で署名活動、集会活動への参加を促すだけでなく、訪問者に首相とアメリカ大統領に直接メールやはがきを送信するよう

²⁵ <http://www.sukuukai.jp/index.php?itemid=1102>

²⁶ http://www.sukuukai.jp/report/20150426/20150426_33.html

案内している。救う会が公示する街頭集会、各地方集会、署名活動、写真展は、各支部の主導で毎年全国的に開かれている。昨年基準で2月と8月以外は毎月イベントを開催しており、毎月少なくとも1回、多ければ14回にわたり日本全国各地でのイベントを実施した。

ジャーナリストで政治活動家の桜井よしこは、著述、放送活動などを通じて、北朝鮮の拉致問題と日朝交渉に関する世論づくりを担ってきた²⁷。また、コラムで明らかにしているように、救う会主催の国民大集会を開き、日本国内だけでなく国際社会の対北圧迫世論に集中してきた。具体的には、1997年3月から2018年10月に至るまで、『週刊ダイヤモンド』に「縦横無尽」というコラムを定期的に寄稿して、拉致問題と対北政策に対する意見を開陳してきた。桜井は、『正論』、『文芸春秋』、『Voice』、『諸君』など様々な雑誌に持続的にコラムを掲載してきた。家族会の横田夫妻、現代コリア研究所で救う会役員佐藤勝己、西岡力、そして安倍現総理大臣と共同で著述活動も行った。2007年12月以降は民間シンクタンク「国家基本問題研究所」を設立し、理事長として活動している。国家基本問題研究所は、定期的に月例研究会と国際シンポジウムを開催、日本政府の政策提言を主な目的とすることを明らかにしている。2014年には、2002年以来日本の対北朝鮮、韓国、中国の外交が失敗を重ねているが、その原因は「官僚主導の外交」にあると主張および批判した²⁸。

◆政府・政治家とのネットワーク活動

拉致問題が世論の関心を集めて重要な社会的イシューとして浮上するにあたって、家族会と救う会という拉致利益団体の役割があったのは間違いない。しかしながら、これら民間団体の力のみで政治あるいは外交的問題に影響力を発揮するには限界があることも明白である。したがって、これら団体は平壤宣言の前後から現在まで、民間レベルの政治社会運動だけでなく、対北政策に影響力を持ちうる政府関係者あるいは政治家を相手に自分たちの意思を貫徹させるべく活動を行ってきた。横田夫妻は2001年2月14日、小泉首相へ手紙を介して、アメリカのブッシュ大統領が訪日する際に両国間の議題に拉致問題を含めることを要請した。

²⁷ <https://yoshiko-sakurai.jp/2002/03/18/139>

²⁸ 桜井よしこ 「『亡国の外務省』徹底批判」、『文芸春秋2014年12月号』2014. 11. 10、p. 94-103

現総理大臣であり、在職歴代最長が確実視されている安倍晋三は、2002年に拉致問題シンдрロームで「拉致の安倍」と呼ばれるほど大きな人気を得た。安倍はかつて、1997年4月15日に発足した超党派議員の集まりである北朝鮮拉致疑惑日本人救済議員連盟（旧拉致議連）で事務局次長を務め、家族会の活動を支援した²⁹。旧拉致議連は関係部署からの情報を聴取、国会に横田夫妻などを招待して事情を聞いたり、北朝鮮人の再入国許可問題、入港禁止問題などについて調査した。安倍は1997年5月16日衆議院外務委員会で、「政府として当然守るべき国民の人命と人権が大きく侵害された。政府が何の役割もしていない。これは国としての義務の放棄に間違いない」と述べて政府を圧迫し、問題の解決を促した³⁰。また、当時すでに拉致疑惑に対する北朝鮮の責任を積極的に提起しながら、メディアの注目が薄く、世論と議会も関心が非常に低いと指摘していた。また、日本の検察に対し、事件についてきちんと捜査していないと強く批判した。

2002年3月には小泉内閣の官房長官として、「拉致疑惑プロジェクト」チームを率いて拉致問題を総指揮する立場に就いた。以降、家族会、救う会、拉致議連が結束を強化しながら対北朝鮮圧迫を要求する行動を展開するのにともない、安倍はこの3組が主催する集会や講演会などによく出演した。また、安倍は北朝鮮との合意事項であった被害者5人の一時帰国を破棄して、永住させることを主導した。これを貫徹させる過程で、反対派の田中均アジア大洋州局長と最も対立し、拉致の真実究明を国交交渉より優先しなければならないと述べて、小泉に「北朝鮮が拉致を認めて謝罪しないかぎり、共同声明に署名してはならない」と強く主張した。その結果、金正日に拉致の「自白」を促すのに決定的役割を果たした³¹。また、安倍は2005年1月には「拉致議連秘書会」の副会長として活動していたこともある。

2006年9月に発足した第1次安倍内閣は、拉致問題を国家が総力をあげて取り組むべき問題であり、政府と全国民がともになって解決すべきと宣言した。これを総合的に推進する求心体として発足させたのが、拉致問題対策本部である。拉致問題対策本部は首相を本部長とし、官房長官が副本部長、全閣僚が本部員になると規定している。内閣構成にも拉致問題担当大臣を追加で新設した。政府全体が一体となって拉致問題の解決に対応する体制が整備された。内閣の拉致問題対策本部設置に続き、自民党内部にも

²⁹ 南基正, 「2002年 首脳会談と安倍晋三の浮上」 p. 339

³⁰ 野上忠興 2006. 『ドキュメント安倍晋三』講談社 pp. 28

³¹ 船橋洋一, 오영환 외 역, 『김정일 최후의 도박』(서울:후마니타스, 2007), pp. 47-52

政務調査会に拉致問題対策特命委員会が設置された。委員長に任命された中川昭一は、「拉致問題は解決されたことが一つもない。残された数十人または数百人が戻ってくるとき北朝鮮との対話も可能だ」と述べた。また、北朝鮮の人権侵害問題啓発週間を設定し、拉致問題など北朝鮮当局による人権侵害問題に関する国民の認識を深めることを目的とすると明らかにした³²。拉致問題対策本部はキャンペーンの一環として、全国の主要日刊紙に、「拉致問題、すべての被害者の帰国を目指す」というコピーとともに大々的な政府広告も掲載した³³。

[表2-2] 拉致問題対策本部の予算規模と推移（単位：百万円）³⁴

2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
1265	1625	1638	1650	1660	1674

拉致問題対策本部は、2013年第2次安倍内閣の発足直後に改編された。安倍首相は、「総合的対策を推進するために私自身が本部長としてすべての国務大臣をメンバーとする拉致問題対策本部を新たに立ち上げた。」と述べ、閣僚らと拉致問題の今後の対応方針について議論した。しかし、第3回会合以降現在までに拉致問題の進展がないためか、最近4年間会合は開かれていない³⁵。一方で、拉致問題対策本部は、2008年から昨年まで民間団体である救う会と連携して、国民大集会、県民集会、道民集会、会合などを年間4回から2014年には最大9回まで開催してきた。すべてのイベントは政府と救う会、そして調査会が共同で行う形であった。各イベントごとに、拉致問題担当相や開催地の知事や市長など、中央政府または地方政府関係者が開会と報告をして、救う会と調査会の幹部らが主要講演者として毎回招待される形であった³⁶。

日本国会は族議員で構成される多くの議員連盟がある。救う会は拉致議連と連携して活動を行ってきた。1997年4月に結成された「旧拉致議連」は、連盟の中心であった衆議院議員中山正暉会長を中心に、衆議院78人、参議院45人の入会議員で結成された。もともと旧拉致議連は、後任人事として

³² 青木理, 「拉致問題対策本部の四年間」, 和田春樹・蓮池透, 『拉致問題を考え直す』、青灯社, 2010. pp. 170~171.

³³ <http://aikokutou.net/wp-content/uploads/rachi00-1.jpg>

³⁴ 財務省が公表する予算政府案を参考に作成

³⁵ <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/honbukaigou.html>

³⁶ <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/chihou-tsudoi.html>

桜井よしこを新幹事長、西村眞悟を事務総長に任命していた。しかし、協議の結果、システムの一新が必要と判断され、旧拉致議連は解散した。そして、2002年4月25日、石破茂を会長、西村眞悟を幹事長、平沢勝栄議員を事務総長に推戴して、「北朝鮮に拉致された日本人を早期に救出するために行動する議員連盟」（新拉致議連）を結成した。

新たに結成された拉致議連は超党派の議員連盟で、日本の拉致問題解決を要求して内閣と外務省に圧力をかけてきた。拉致議連は家族会と救う会との緊密な協力関係の中で、拉致問題を最優先に問題解決がなされないかぎり国交正常化の交渉には臨まないよう要求する決議案を採択した³⁷。2003年12月、拉致議連事務局長平沢勝栄が北京で北朝鮮の高官と接触した際、救う会の副会長西岡力が同行した。一般的に、外務省あるいは拉致議連側が家族会や救う会を批判することはあまりないが、家族会と救う会が内閣または外務省を批判することはよくある。このように、拉致利益団体は政府に対して圧力をかけているのである。実際に平沢勝栄が拉致議連の事務総長職を辞任した背景には、これら拉致利益団体の圧力があつた。2003年12月末、北京で北朝鮮高官と接触して内閣と外務省とは別の独自の対北交渉チャンネルを推進していた平沢は、2004年1月20日拉致議連総会で政府を通じた交渉チャンネルの単一化を決定したにもかかわらず、2004年4月1日北朝鮮との交渉のために山崎拓前自民党幹事長と極秘訪中して北朝鮮と交渉した。山崎と平沢議員は、対北タカ派の安倍晋三とは異なり、拉致問題の解決において圧力よりも対話と交渉を通じて解決しようとする傾向があつた。この事件により、両議員は、政府と所属する自民党内だけでなく、救う会からも「自分の功名心のために拉致問題を政治的に利用している」との非難を受けた³⁸。

◆拉致問題を政治的目的に利用する救う会

前述のように、2002年北朝鮮が発表した横田めぐみという拉致被害の象徴的人物の死亡ニュースは、北朝鮮に対するネガティブキャンペーンの起爆剤となり、家族会と救う会はこれを主導した。

このように沸騰した反北朝鮮世論は、現実的な問題解決策を見つけるよ

³⁷ 『朝日新聞』2002. 10. 4(朝刊)

³⁸ 『朝日新聞』2004. 4. 5(朝刊)

りも制裁強化を中心とした対北朝鮮強硬論一辺倒で駆け上がった。

2002年12月時点の日本の世論をみると、北朝鮮に対する経済制裁に賛成する意見が65%近くにのぼっている³⁹。反北朝鮮世論の先鋒には、拉致問題解決を目指す団体、特に家族会を支援する名目で作られた救う会があった。救う会の組織基盤は、会長の佐藤勝己が元所長であった反北朝鮮研究団体「現代コリア研究所」である。事実上、現代コリアが拉致問題をきっかけに救う会という全国的政治組織に発展したとも言える⁴⁰。北朝鮮体制の崩壊を政治的信念としていた佐藤勝己をはじめ、現代コリア役員にとって、拉致問題は北朝鮮政権の崩壊運動を展開するうえで大変便利なツールとなったはずである。実際、1995年12月号の『現代コリア』は、当時の争点だった北朝鮮へのコメ支援を推進していた加藤紘一自民党幹事長を「北朝鮮の操り人形」と強く非難した。また、1998年日本政府が北朝鮮への食糧と経済支援を推進していた際には、これを主導した野中広務自民党幹事長に対して佐藤が「テロ国家の北朝鮮に米を支援しようとしている。これを売国的言動という」と批判したこともある⁴¹。この発言後、同年8月に北朝鮮が東海に向かってテポドンミサイルを発射した。このミサイル挑発で破片の一部が青森県の海上に落下し、これは「テポドン衝撃」として各日刊紙に特筆された。このとき、日本政府は独自制裁や強い糾弾をしなかったが、この事件をきっかけに救う会の主張が日本社会で説得力を得はじめたのである。以降、救う会は徐々に拉致問題と対北朝鮮強硬論を繋げる論理を拡大させていった。平壤宣言の直後に開かれた2002年12月の衆議院安保委で、佐藤勝己は北朝鮮の金正日体制について「対象の相手ではない。すべての手段を使って早期崩壊させなければならない」と主張した。救う会の事実上の活動目的が拉致被害者の救出ではなかったという疑惑が浮かぶ部分である。救う会の活動が国民に対し説得力を持つことができたのは、拉致問題に消極的だった日本政府の立場を批判することで世論を喚起させ、その過程で家族会の活動を続けて指導してきたためであった。特に、現代コリアが出発点となった横田めぐみ事件の実名報道は世論の注目を大きく集めた。

³⁹ 『朝日新聞』2002. 12. 21.

⁴⁰ 蓮池透・和田春樹、『拉致問題を考え直す』青灯社(2010). p. 198

⁴¹ 『産経新聞』1998. 4. 9.

第 3 章 平壤宣言と拉致問題の政治化

1. 小泉政権の対北政策路線と日朝交渉

小泉の訪朝が行われた背景には、米北関係の変化が大きな変数として作用した。金大中政権の対北包容政策を支持するクリントン政権で米朝間の緊張緩和が進むなか、クリントンの任期満了にともなって2000年末、米大統領選挙で共和党候補のブッシュが選出された。ブッシュ大統領は、いわゆる「ABC政策」と呼ばれる、前政権の政策をすべて覆す路線を展開した。ABCポリシーは対北政策にも反映され、米朝関係は再び悪化した。対北圧迫にともない、北朝鮮は突破口の一つとして日本との首脳会談を推進し⁴²、これが日本の国際的役割増大という念願と、拉致問題解決という利益と合致して、2002年の小泉訪朝が可能となったのである。

平壤会談の主要議題の一つが拉致問題だったのは明白だが、小泉が会談を行ったことは国内の政治状況にも影響を及ぼした。「聖域のない構造改革」をスローガンに推進した民営化政策は大きな反発に直面した。特に民営化に反対した政治家は、関連行政機関に対して大きな力を持つ族議員と呼ばれる自民党内の議員らであった。これらの反発を押さなければ小泉が追及する改革の成功は困難である。当時すでに、日本人拉致問題は日本人の大きな関心事であったため、小泉の訪朝は、拉致問題解決が選挙の勝利に大きく貢献するという期待感がある程度反映されたものだったのである⁴³。

国民の高い支持率と小泉首相の政治改革路線は、「官邸外交」と呼ばれる新しい政治形態を触発した。例えば、9.11テロが発生すると「テロ特別措置法」を制定し、自衛隊を派遣して米軍を支援したこと、「イラク特措法」を制定して自衛隊を派遣、アメリカのイラク戦争を支援したことである。また、軍事紛争を想定して自衛隊の行動を法律的に整備した「有事事態法」の成立は、法律の制定過程で首相官邸が政策の方向を設定し、法律

⁴² 添谷芳秀(2007),「アジア外交の再編」『国際問題』NO. 558. p. 29.

⁴³ 다나카 유키, 김유은 “일본인 납치문제와 일본의 대북정책-평양선언과 스톡홀름 합의를 중심으로-” pp. 29~30.

の制定過程を主導した例である。つまり、既存の自民党政務調査会を中心とした官僚と利益団体との調整後に法律が通過するボトムアップ政策決定過程とは異なり、高い支持率に基づいて、首相中心のトップダウン政策決定の傾向が現れたのである⁴⁴。このような政策決定過程は対北政策にも反映され、小泉の訪朝は徹底的に官邸が主導する形となった。当時、交渉には田中均外務省アジア太平洋局長、福田康夫官房長官など限られた人物だけが関与していた。2001年の秋から田中均は金正日の側近ミスターXとほぼ一年間にわたり秘密交渉を行った。よって、2002年8月30日に北朝鮮訪問計画を公開する以前に、これについて知る人物はほぼいなかった。当時、安倍ですら発表の直前日に知ったほどである。しかも、日本の最も重要な同盟国であるアメリカもこれについてはよく知らなかった。アメリカ外交部のチャールズ・プリチャードは、『失敗した外交 (Failed diplomacy)』という書籍で「訪朝計画を明らかにした後に田中均と会議をする機会があり、彼に、日本がサミットで達成しようとしているのは何かと尋ねたとき、彼は何も言わなかった。なぜなら、アメリカが日本の希望を事前に知っていたら、小泉の北朝鮮訪問計画を許可しないだろうと田中はよく分かっていたからだ」と述べた⁴⁵。

日朝交渉において、小泉首相のリーダーシップと決断は、平壤首脳会談を実現させるのに重要な働きをした。首相が外国を訪問することは、もともと、内閣で議論してから決定することになっていたが、このように交渉作業から訪朝決定に至るまで秘密裏に行われたことを見れば、小泉個人のリーダーシップが訪朝に強く影響したことが分かる。北朝鮮の対日アプローチを触発した最大の要因は、深刻な経済低迷にある。北朝鮮の経済問題は外ではなく内から体制に脅威を与える要因で、金正日の訪中は彼に改革の必要性をより実感させたはずである⁴⁶。対日交渉で得られる経済援助が北朝鮮経済の再建に大きく役立つのは明確であった。

⁴⁴ 최희식. "일본의 정치변동과 대북정책." 『한국정치연구』 제19집 제1호(서울대학교 한국정치연구소, 2010) p. 220

⁴⁵ Pritchard, Charles L. 2007. *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

⁴⁶ 金正日が2001年の訪中の際、上海の東方明珠に上がって中国の発展に「天地が開闊した」と驚いたというエピソードはよく知られている。

2. 2002年日朝首脳会談と平壤宣言の成立

1992年11月第8回会談でリ・ウネ問題が取り上げられて中断した日朝会談が、2000年4月に約7年半ぶりに再開された。日朝平壤共同宣言では、北朝鮮側が過去史の問題、請求権の問題、拉致被害者の問題、核とミサイル問題などで日本の要求をほぼ受け入れた。これは、北朝鮮が日本との関係改善を非常に強く望んでいたことの傍証であり、一方で、北朝鮮がその年の7月1日から施行した「経済管理改善措置」と関連して、日朝関係の改善を通じた報償を主な目的としてしていたことを示す。平壤宣言を契機に北朝鮮と日本は2002年10月29日の第12回国交正常化本会談を再開した。しかし、すでに10月のジェームズ・ケリー特使の派遣が契機となった第2次北核危機、そして、拉致疑惑による日本国内の反北朝鮮世論によって、会談をめぐる環境は悪化していた。特に、朝鮮半島問題が第2次北核危機によって国際化したことで、日本が独自に国交正常化を決定するのは困難になった。事実、日本独自の問題を解決するための小泉の訪朝と会談は、アメリカの対北政策に根本的に逆らうことはできないという限界をはらんでいた⁴⁷。また、拉致被害者の問題をめぐって日本国内の反北朝鮮世論が大きくなると、日本政府が動ける範囲はより狭まらざるをえなかった。

下の、〈小泉内閣の支持率の推移〉にみられるように、小泉内閣は、2002年1月29日田中真紀子の更迭と5月28日の駐中国瀋陽総領事館事件前後で、支持率が連続的に低下した。しかし、小泉の訪朝を基点に支持率が大幅に上昇している。これは拉致問題に対する国民の関心が非常に高かった事実を示している。結局、支持率の次元で、小泉内閣は拉致問題に対して世論の動向に敏感に反応しなければならなかったのである。また、過去とは異なり、日本の政治勢力の中で北朝鮮の立場を支持できる革新勢力が極度に萎縮している状況であった⁴⁸。

⁴⁷ 정영철, “북일관계의 과거와 현재: 명분과 실리의 외교전략, 북한연구학회보 제9권 제1호, p. 172, 2002

⁴⁸ 日本国内で北朝鮮の立場を代弁していた社会党は、内部分裂で解体し、一部が社会民主党に残留したが、総選挙で惨敗し事実上、存在価値を失った。これにより、日本の55年体制が崩壊した。

3. 拉致問題の沸騰と平壤宣言の衰退

平壤宣言以降、日朝両国首脳の予想とは異なり、拉致問題が政治的争点として浮上し、日本は拉致問題の解決なくしては北朝鮮との関係正常化や食糧支援は不可能とする「相互主義戦略」をとりはじめた。サミットにともなう平壤宣言は日朝間の歴史的転換期の到来を予感させたが、金正日の拉致認定と、被害者5人生存、8人死亡という衝撃的報道の余波は予想よりもはるかに強かった。拉致という国家的自主権と人権侵害の象徴的被害者である横田めぐみを含む8人死亡のニュースは、日本社会に大きな衝撃をもたらした。金正日は、日本が多元主義的民主主義の国家であり、議員内閣制という特性のため世論によって政策の行方が左右されるという点を見落としたのである。

2004年5月22日、小泉首相が再訪朝して第2次日朝首脳会談が開かれ、北朝鮮は拉致問題の再調査を約束しながら拉致被害者の子供8人を帰国させた。6ヶ月後に平壤で開かれた日朝実務者協議では、調査結果と横田めぐみの遺骨を渡した。しかしながら、DNA鑑定の結果、この遺骨は横田めぐみのものではないとが判明した。脱北したテ・ヨンホ元駐英北朝鮮公使の証言によると、横田めぐみは精神疾患により49号病院で死亡した。当時の49号病院は、死亡者が発生すると葬儀もせず裏山に埋めるなどしていた。横田めぐみの遺骨返還を要請されて北朝鮮はやむを得ず関係者の記憶に依存して横田めぐみと推定される遺骨を発掘して渡したが、日本でのDNA鑑定の結果、他人のものだと判明したのである。鑑定論争について、専門家は再鑑定を第三国またはアメリカと中国の研究チームに依頼することを提案したが、日本政府は受け入れなかった。

このように、拉致問題は解決済みという北朝鮮の主張と、拉致問題の解決なくして国交正常化はないという日本の主張は対立しつづけた。結果的に遺骨をめぐる議論によって世論の怒りはさらに強まり、平壤宣言の合意履行は進まず、跛行に入った。そして、2006年6月「北朝鮮人權法」が公布、施行された。これは、以前2004年に改正された「外為法」と、制定された「特定船舶入港禁止法」とは性格が異なる。この二つの法律には「日本の平和と安全維持のために特に必要なとき」という発動条件があり、拉致問題を具体的条件として明示していなかったのに対し、北朝鮮人權法は「北朝鮮の拉致問題や他の日本国民に対する重大な人権侵害の改善是非」を根

拠に制裁法案の発動を可能にしたものである。つまり、この法律により日本政府は拉致問題を理由に改正外国為替法と特定船舶法を発動することができるように、日本の対北制裁は強化されたといえる。そして、同年7月5日に北朝鮮が東海に向かって7発のミサイル発射を断行したことに對し、日本は直ちに独自制裁を加えた。

第 4 章 拉致問題の停滞期

安倍は小泉と同じく自民党所属で同じ派閥出身であるだけでなく、二人ともリーダーシップが強い。アベノミクスをはじめ改憲、慰安婦あるいは領土問題についての安倍の強い推進力からみてもこれは明らかである。同様に、外交的ビジョンも有している。過去に小泉は田中均外務省アジア大洋州局長に「日本は一定の抑止力が必要だ。これを基盤に今後外交の力で日本の未来を開拓したい」と述べた。小泉の2003年の自衛隊イラク派兵決定は、日本の役割を拡大させた端的な例である。安倍はまた、著書『美しい国へ』で、日本は独立的な主権国家でなければならないと主張している。

1. 第1次安倍内閣と福田内閣の対北路線と日朝交渉

世論の沸騰によって、当時対北政策において田中均外務省審議官など対話路線を主導するグループが主導権を失い、安倍晋三官房副長官などタカ派が浮上することとなった。対北政策関連世論と対北強硬勢力の圧力を受けた小泉政権は、2002年10月に「拉致問題を最優先事項として処理していく」という基本方針を発表した。平壤宣言以後、北朝鮮は拉致被害者5人を日本の要求に応じて一時帰国させた。当時官房長官だった福田康夫は、一応約束どおり5人を返した後に、交渉を通じて永久帰国させようとしたが、国民世論の後押しを受けた安倍官房副長官などタカ派の強力な抗議に合い、北に送らぬこととした。その後、田中と福田のリーダーシップにより、拉致問題解決のために小泉首相の再訪朝が推進され、帰国者の家族3人も追加

的に帰国した。後に明らかになった事実によると、当時の小泉首相の第2次訪朝の際、帰国者家族の帰国について北側から何の約束もない状態だったので、結果は全く保証できなかったという⁴⁹。

第2次訪朝の結果、帰国者家族の帰国と横田めぐみの遺骨返還で一段落するかのようにみえた拉致問題だが、めぐみの遺骨が本物ではないという発表によって、対北世論は再び大きく沸いた。結局、世論の悪化は安倍を中心とした対北タカ派の勝利につながり、2004年2月改訂外貨法と6月特定船舶入港禁止特別措置法の制定によって対北制裁が強行された。同時に、第2次北核危機が発生したことから、2005年10月にアメリカが金融制裁を発動し、日本が核と拉致問題の解決を包括的に議論しようとした6カ国協議もモメンタムを失った。

このように、日本国内で拉致問題に続き、核・ミサイル問題が同時多発的に展開して世論が急激に悪化した状態で、安倍が急浮上してきた。そして、2006年9月26日首相に就任すると、ただちに首相直属機構である拉致問題対策本部を設置して、拉致問題の解決を最優先課題として推進する方針を明らかにした。

こうした一連の過程で、対北朝鮮強硬派の政治家だけでなく、救う会を中心とした拉致利益団体の活動が重要な役割を果たした。救う会がリードする拉致利益団体が大規模な対北朝鮮ネガティブキャンペーンを全国的に展開するなか、メディアもこれに呼応して北朝鮮関連の事実以上の噂を拡散させていった。例えば、救う会は総選挙ごとに候補者に対してアンケートを実施し、その結果を選挙区ごとにホームページに公表してきた。2000年6月の総選挙では、金正日政権の評価、田中均審議官の評価、拉致問題の解決を妨げると思われる個人名、団体名、北朝鮮に対する経済支援や制裁、北朝鮮問題への対応方針などを質問し、その結果をもとに、救う会とほぼ同じ認識を有する候補者と、望ましくない姿勢の候補者を選定した⁵⁰。2003年11月の総選挙では、拉致をテロと認識しているか、経済制裁のために送金や貿易制限をする為替法改正に賛成するか、特定船舶の入港制限をする新法制定に賛成するかなどのアンケートを実施した⁵¹。続いて、2005年の衆院選選挙でも、救う会は北朝鮮への早期経済制裁に関するアンケートを実施、制裁に賛成する候補者は全体の約45%だったと発表した。その後も2

⁴⁹ 田中均. 2009. 『外交の力』日本経済新聞出版社 p. 45.

⁵⁰ http://www.sukuukai.jp/mailnews/item_927.html

⁵¹ http://www.sukuukai.jp/mailnews/item_575.html

007年参院選の時期に合わせてアンケートを実施し、自分たちが主張する対北政策路線に反対する政治家に対してネガティブキャンペーンを行った。

2007年、健康上の問題で安倍首相が入閣1年で辞任し、福田康夫が首相となった。タカ派の安倍とは異なり自民党内の対北ハト派だった福田は、北朝鮮との対話に関心を示した。福田内閣は、前任の安倍首相の政治外交イデオロギーと政策を批判しながら権力構図の変化をもたらしたという点で、政権交代の効果を示した政治変動であった。実際に、福田政権の登場とともに対北政策に転換の兆しが現れ、日朝問題の包括的解決を目指す自民党議員グループ「朝鮮半島問題小委員会」が結成され、民主党でも「朝鮮半島問題研究会」が構成された。この二つの組織が中心となって2008年5月日朝国交正常化推進議員連盟が発足した。2008年7月、月刊『世界』は「今こそ対話すべき」という特集を組んで、日朝対話を求める知識人の声を伝えた。福田首相は拉致問題の完全解決を日朝国交正常化の前提条件として提示し、対北強硬論を主導していた安倍とは異なり、平壤宣言に基き包括的解決を主張した点で、小泉政権初期の対北政策と類似していた。このような流れの中で、2008年6月と8月に開催された日朝実務者協議において拉致問題についてある程度の合意に達した。

日朝実務者協議で、日本側は、拉致問題など両国の問題解決のために北朝鮮が具体的行動をとれば、対北制裁の一部を解除する用意があると表明した。北朝鮮側は、拉致問題はすでに解決済みとの従来の立場から転じて、再調査実施を約束した。また、北朝鮮はよど号拉致犯の問題解決に協力する意思も示した。日本は北朝鮮の態度の変化に応じて、公務員の往来禁止と航空便の不許可を解除する意思を表明した。また、対北輸入禁止措置と北朝鮮出荷入港禁止措置も緩和して人道的観点から民間支援物資輸送のための北朝鮮船舶入港を許可することとした⁵²。しかし、これらの措置が実現することなかった。安倍晋三、中川昭一など保守派30人余りが参加する「真保守政策研究会」が設立されて、比較的リベラルなメンバーで構成された福田政権の指導部に対する牽制を加速させつつ、拉致議連および救う会が政権の転向的な対北政策を強く批判し、制約したためであった⁵³。

結局、福田内閣の日朝実務者協議の合意は、福田首相の辞任によって、北朝鮮側が日本の事情により拉致被害者の再調査委員会の構成を延期すると通知して実現せずに終わった。福田政権の対北朝鮮政策は世論の悪化と

⁵² 和田春樹,「拉致問題と日朝国交正常化,」 p. 200

⁵³ 최희식 “일본의 정치변동과 대북정책” (2010) p. 225

ねじれ国会による政権の脆弱性によって座礁した⁵⁴。

2. 民主党政権の対北路線と日朝交渉

民主党の政権公約によると、対北政策に関し、北朝鮮の核保有を認めないという前提で次のように提示している（民主党の政権政策マニフェストManifesto 2009）。第一、北朝鮮の核実験とミサイル発射は日本と国際平和と安定に対する明確な脅威であり、断じて容認できない。第二、核・化学・生物兵器やミサイル開発・保有・配備を放棄させるために、アメリカ、韓国、ロシアなどの国際社会と協力しながら断固たる措置をとる。第三、拉致問題は主権侵害かつ明白な人権侵害であり、国の責任において解決に全力を尽くす。

民主党の対北政策は、北朝鮮に核を放棄させるために米・韓・中・ロなど6カ国協議の関係国との協力を強調する点、拉致問題を日本に対する主権侵害と人権侵害と位置づけ、解決のために国が全力を尽くすという点で全体的に自民党の政策基調と類似していた。しかしながら、懸案の優先順位と解決方法においては、ある程度の差がみられる。

自民党は北朝鮮のミサイルと核の脅威を強調しながら絶えず安保体制を強化し、拉致問題の完全解決がないかぎりいかなる関係改善も不可能と主張して制裁措置と国連安保理による制裁強化を推進した。一方、鳩山首相は圧迫と制裁に基づいた自民党の対北政策と同様の立場を取りながらも、自民党政府の対北政策との差別化を図ることを試みた。具体的には、拉致問題対策本部を自民党政権のように全閣僚の参加ではなく、首相、拉致問題担当相、官房長官、外相の「4人体制」に転換した⁵⁵。また、生存者の即時帰国と行方不明者に関する真相究明を拉致問題の解決のための基本方針として明確にしたが、自民党政権で提示された「拉致犯の引き渡し条件」は削除した⁵⁶。

⁵⁴ 2007年7月の参議院選挙で自民党と公明党が過半数の獲得に失敗したことにより、衆議院は与党が、参議院は野党が掌握するねじれ国会を迎えた。政権交代のために民主党は参議院の権限をなるべく利用し、自民党の失政を浮き彫りにしようとした。民主党は国民の保護という次元で、拉致問題の完全な解決と対北弱腰外交の停止を主張した。

⁵⁵ 『読売新聞』2009. 10. 16

⁵⁶ 寺林裕介, 「北朝鮮による日本人拉致に対する我が国の取組,」 『立法と調査 第334号』(2012), pp. 96-97

日本は北朝鮮が2006年7月5日に7発のミサイルを発射した時点から独自制裁措置を取り、9回延長してきた。政権別の主な対北独自制裁措置は次のとおりである。

〔表4-1〕 日本政府の対北独自制裁の推移⁵⁷

2006年 7月	自民党
<ul style="list-style-type: none"> - 北朝鮮の貨物船と旅客船、万景峰号の入港禁止 - 原則として北朝鮮当局職員の日本入国不許可 - 在日北朝鮮当局職員の北朝鮮を渡航先とした再入国不許可 - 日朝間チャーター便の日本乗入れ禁止 	
2006年 10月	
<ul style="list-style-type: none"> - すべての北朝鮮国籍の船舶の入港禁止 - 北朝鮮から来るすべての品物の輸入禁止 - 特別な事情がないかぎり北朝鮮籍者の再入国不許可 	
2009年 5月・6月	自民党
<ul style="list-style-type: none"> - 対北朝鮮禁輸措置6ヶ月から1年に延長 - 現金をはじめ支払い手段を携帯して北朝鮮へ出国する際の報告金額を100万円以上から30万円以上に引き下げ - 北朝鮮に向かうすべての品物の輸出禁止 - 大量破壊兵器や弾道ミサイル計画などに関する団体や個人の資産凍結 	
2010年 4月 対北制裁を1年間延長	
2010年5月の天安艦事件による独自制裁で <ul style="list-style-type: none"> - 現金をはじめ支払い手段を携帯して北朝鮮へ出国する際の報告金額を30万円以上から10万円以上に引き下げ - すべての項目に対する禁輸措置と第三国を通じたバイパスなどを防ぐために関連機関との連携強化 	
2012年 4月 対北制裁を1年間延長	民主党
2013年 4月	
<ul style="list-style-type: none"> - 既存の独自制裁を2年間延長 - 北朝鮮の貿易決済銀行である朝鮮貿易銀行と日本の金融機関、日本国内の海外金融機関との取引禁止 	自民党
2014年 7月	自民党
スtockホルム合意による拉致特別調査委設置に応じて <ul style="list-style-type: none"> - 朝鮮総連幹部などの人的往来の規制措置の解除 - 対北朝鮮送金と支払い手段などの携帯輸出申告の下限額の引き下げ措置の解除 - 人道目的の北朝鮮籍船舶の入港許可など、いくつかの制裁 	

⁵⁷ 外務省の資料を参考に作成。

措置の緩和	
2015年 3月	自 民 党
4月13日有効期限が切れる独自制裁措置を2年間延長。 延長の対象は対北禁輸、万景峰号などの人道目的以外の北朝鮮船舶の日本入港禁止、チャーター機の日本往来禁止など	
2016年 12月	自 民 党
－ 北朝鮮の港に寄港するすべての船舶の日本入港禁止	
2017年 3月 対北制裁を2年間延長	自 民 党

民主党は、自民党とは異なり、拉致問題よりも核問題の解決を優先し、これを北東アジアの非核化に繋げて解決しようとした。具体的には、2008年2月に民主党所属議員15人が、核問題は6カ国協議の進展と米朝間の対話によって解決を模索しつつ日本は拉致問題を解決し北朝鮮との国交正常化を実現することを要求して、議員連盟「朝鮮半島問題研究会」を発足させた⁵⁸。また、2009年5月の北朝鮮の核実験をめぐって当時の自民党の麻生太郎内閣が北朝鮮に対し制裁措置を取ると、鳩山は「お互い敵対していたドイツとフランスの間でもEUが可能だった」と例え、価値観を超えて北朝鮮との関係改善を試みるよう主張するなど、対北宥和政策を主張した。また、民主党の有力議員小沢一郎と菅直人の北朝鮮との関係も自民党議員らとは異なった。民主党政権創出の立役者であった小沢は、1990年自民党・社会党・朝鮮労働党の3党共同宣言が発表された当時、北朝鮮との国交正常化を積極的に支持しており、同年10月自民党訪朝団の一員として北朝鮮を訪ねるなど珍しく北朝鮮との直接交流の経験を有していた。菅直人は、1989年旧社会党と公明党の議員らが中心となって横田めぐみ拉致犯として逮捕された北朝鮮工作員シン・グァンスを含む在日韓国人政治犯29人の釈放を要求して当時の盧泰愚大統領に送った「在日韓国人政治犯の釈放に関する要望書」に署名したことがあった⁵⁹。

しかし、民主党が提示する外交・安保政策の全体構想の中で、対北政策の意味、そして、対北政策をめぐる優先順位と実現のための戦略は提示されていなかった。まず、「北朝鮮の核保有を認めない」という項目と、「東

⁵⁸ コリア国際研究所朝日・韓日研究室 主な発起人：青木愛、市村浩一郎、川内博史、川上義博、喜納昌吉、今野東、千葉景子、自見庄三郎、外山斎、平岡秀夫、藤谷光信、松野信夫、室井邦彦、山下八洲夫、横峯良郎

⁵⁹ 『週刊新潮』 2002年 11月 7号

アジア共同体の構築を目指し、アジア外交を強化する」、「核兵器廃棄の先頭に立って、テロの脅威を削除する」項目との有機的関連性が提示されていない。その理由は、旧自民党出身から旧社会党出身まで含まれる民主党議員の広いスペクトルのため、統一された対北政策の作成が不可能だったからである⁶⁰。すなわち、民主党は対北政策について党内での合意を形成できなかったのである。

2009年衆議院選挙に先立って、東京大学谷口研究室と朝日新聞社が共同進行した「衆議院選挙候補者調査」によると、外交・安保政策分野について自民党議員が民主党議員より強硬な立場をとっているが、対北政策については両党間で注目すべき相違点はなく、むしろ民主党政権で首相に就任した鳩山、菅、野田の対北政策の違いが自民党と民主党のそれよりも大きいと指摘している。これは、民主党内で対北政策について合意に達するのが困難だけでなく、対北政策が内閣、特に首相の性向に応じて変化することを示している。実際に民主党政権下での日本の対北政策は、首相によって、あるいは状況によって変化している。

2-1. 鳩山由紀夫内閣

2009年9月に発足した民主党政権は、鳩山首相が「友愛」の旗の下で「東アジア共同体」を志向する政策基調と「アジア重視外交」を表明し、日朝関係にも変化が期待された。民主党は自民党に比べて相対的に中道保守性向のうえ、社会民主党が参加する連立政権であるがゆえである。首相の就任後初めて行った国連総会一般討論演説で、鳩山首相は次のような対北政策を提示した。「北朝鮮による核実験とミサイル発射は地元だけでなく国際社会全般の平和と安定への脅威なので断然認めることはできません。日本は6カ国協議を通じて朝鮮半島非核化の実現のために努力し続けます。日朝関係については、平壤宣言に基づいて、拉致、核、ミサイルで構成されているすべての案を包括して解決、不幸な過去を誠意を持って清算し国交正常化を図っていきます。特に、拉致問題については、昨年合意した早急かつ全面的な調査を開始するなど、北朝鮮の前向きな行動が日朝関係の進展のための糸口になると思います。北朝鮮が前向きで誠意ある行動をするなら日本も前向きに応じる用意があります。」 - (第64回国連総会鳩山総理

⁶⁰ 신정화, 일본 민주당 정권의 대북정책, p. 147.

一般討論演説2009年9月24日)

しかし、8月の総選挙政局で民主党は公式的に拉致問題と対北制裁などについて自民党と似た立場を取り、執権すれば「貨物検査特別措置法案」も早期成立させるという立場であった⁶¹。鳩山首相が演説で提示した対北政策は、北朝鮮の核実験とミサイル発射は認められないので核は6カ国協議を通じて、日朝国交正常化は「日朝平壤宣言」に基づいて推進すると要約できる。これは民主党が「政権公約」で提示した対北政策の再確認であった。特に、鳩山の「北朝鮮が合意した早急かつ全面的な調査を開始」したら、日本も北朝鮮に対して「前向きに応じる用意がある」という発言は北朝鮮に対して比較的に穏健な政策を表明した自民党の福田康夫内閣の対北政策と類似していた。

北朝鮮は鳩山政府の発足前、公式的に日本にアプローチを試みた。金永南最高人民会議常任議長は2009年9月10日共同通信との会見で、「日本の不当な敵対政策に反対するだけで、日本国民が敵ではない。」と宥和ジェスチャーを取る一方、宋日昊国交正常化交渉担当大使も翌日共同通信との会見で拉致問題を議題とする対話を再開する意思を示した。このような展開のなかで、鳩山内閣は「貨物検査特別措置法案」を早期成立させるという公約を保留した。前の麻生内閣が作ったものとほぼ同様の内容で法案を提出する予定だったが、連立政権である社会民主党の慎重な立場を考慮して、第173回臨時国会でこれを保留することとした。

しかし、鳩山内閣の対北政策は最終的に拉致問題に集中した。鳩山民主党の拉致問題対策本部長と拉致議員連盟会長を務めた対北タカ派の中井洽を国家公安委員会委員長兼拉致問題特命担当大臣に任命したのだ。また、内閣樹立直後の9月29日拉致被害者家族に会って、「拉致という重要な問題に集中することが友愛であり、北朝鮮に対して日本が先に宥和政策を取らない」と発言した⁶²。続いて、10月13日には第1次安倍内閣によって誕生した拉致問題対策本部を再編した⁶³。拉致問題を担当する国内組織がひととおり整備された直後には、警察庁が拉致の可能性が疑われる約900件について再調査とデータ分析などを実施する方針を発表した⁶⁴。そして、中井担

⁶¹ 『東京新聞』2009. 7. 24

⁶² 『北海道新聞』2009. 9. 29

⁶³ 拉致問題対策本部は首相を本部長に、拉致問題担当相、外相、官房長官を副本部長にする4人組で構成された。事務局は内閣官房に設置され、事務局長には中井洽拉致問題担当相が就任した。

⁶⁴ 『産経新聞』2009. 10. 20

当相は韓国を訪問し、亡命したファン・ジャンヨプの参考人としての日本の臨時国会への出席を要求するなど、韓国政府に拉致問題に関する協力を要請した。つまり、拉致問題について鳩山首相の立場を裏付ける内閣の対北政策は、統一性を欠いていた。

そうした中、2010年3月、天安艦事件が発生する。鳩山は、天安艦事件が日本にとっても明確な脅威であるとの認識を表明し、（1）独自の対北制裁の検討を開始、（2）対北制裁決議案の採択を含む国連安保理で日韓米3カ国の連携強化、（3）貨物検査特別措置法案の早期成立、（4）情報収集の強化など、対策を講ずるよう指示した。対北制裁措置強化のため、対北送金の監視強化、北朝鮮を訪ねる朝鮮総連系幹部などの日本の再入国規制強化を指示して、28日には貨物検査特別措置法案を成立させた。後に天安艦爆沈に関する公式調査結果が出ると、鳩山内閣はこの結果を全面的に支持すると表明して、2010年5月28日麻生政権で廃棄された「貨物検査特別措置法」を成立させ、北朝鮮に送還持参金制限措置も取った。また、この日参議院では2004年から施行されていた北朝鮮船舶の入港禁止措置を2011年4月まで延長する内容の「特定船舶入港禁止の承認条件」も満場一致で可決された。

2-2. 菅直人内閣

菅内閣は最初から、鳩山内閣時の普天間基地移設問題がもたらした日米関係の亀裂と民主党に対する国民の不信を背負って発足した。そのため、日米同盟重視の外交路線を強調しながらアメリカとの亀裂を避け、国民の安保不安の解消を試みた。菅首相は就任後に国会で行った総理大臣所信表明演説で次のように発言した。「外交・安保政策に関しては、日米同盟を軸とし、同時にアジア諸国との連携を強化します。北朝鮮については、天安艦事件は許しがたいものであり、韓国を全面的に支持しつつ、国際社会としっかりと対処する必要があります。拉致、核、ミサイル問題の包括的解決を試み、過去を清算して国交正常化を追求します。拉致問題については国が責任を持ってすべての拉致被害者の迅速な帰国のために全力を尽くします。」－（第174回総理大臣所信表明演説。2010年6月11日）

演説内容を分析すると、菅首相は政権の外交政策を、「政権公約」に提示され、鳩山内閣が推進しようとした「対等な日米関係の構築」と「東アジア共同体の構築」から、日米同盟を優先とする現実主義外交に転換しよ

うとしている。それにしたがって、自民党政権期と同様に対北政策の優先順位を、拉致、核、ミサイルに想定し、拉致問題は日朝間の交渉で、核・ミサイル問題は6カ国協議で解決しようとした。具体的には、菅内閣は北朝鮮との関係改善は「拉致問題の解決がなければ不可能だ」との立場を取った。菅内閣の外相に任命された前原誠司は、日米同盟重視派で、日韓関係も重視する知韓派であり、安倍のような対北強硬派でもあった。前原外相は金正恩の後継体制にも非常に慎重なアクセスをしようとし、菅内閣の対北政策は、日米同盟に基づいて韓国との戦略的協力を取りながら展開された。

しかし、菅内閣は対北政策実現のための必要条件であった北朝鮮との公式接触ができなかった。2010年9月発生した尖閣諸島での中国漁船衝突事件で起きた日中関係の変化が足かせになって対北政策の構想を現実化する余裕もなかったのである⁶⁵。つまり、菅内閣は2010年日本の名目GDPが中国に追い抜かれたことをはじめ、中国の浮上によって急変した地域環境への対応にてこずっていたのである。

2-3. 野田佳彦内閣

鳩山内閣時の普天間基地移設問題が象徴する日米同盟の混乱、菅内閣時の尖閣諸島中国漁船衝突事件の後遺症などで、日本の世論は民主党の外交能力に否定的であった。これを意識した野田首相は、2011年9月13日国会で行った内閣総理大臣所信表明演説で、民主党政権の既存の外交を反省しつつ、日米関係を軸とした従来の外交路線の継承を明確にし、これに加えて中国、韓国、ロシアなど周辺国との関係強化を内閣の課題として提示した⁶⁶。2011年11月15日、日本と北朝鮮のワールドカップ予選試合の前、衛藤征士郎衆議院副議長など「日朝国交正常化推進議員連盟」所属議員らが同年11月8日～12日に平壤訪問を打診した。しかし、野田首相はこれに対して慎重な立場を表明して議員の訪朝は実現しなかった。

2011年12月17日、金正日の死亡により金正恩が後継者として登場する。北朝鮮の政権交代をめぐって、野田首相は次のような対北政策を表明した。「今後、北朝鮮の動向に関連しては金正日国防委員長の死亡後の情勢の変化を冷静に観察し、各国と連携しながら情報収集を強化して万全を期すべきです。拉致問題は我が国の主権に関する問題であり、基本権の侵害とい

⁶⁵ 日本再建イニシアティブ著、pp. 125~154

⁶⁶ 第178回 国会参議院 本会議録 第3号 6 項 2011年9月16日

う普遍的な問題です。被害者全員の日も早い帰国を実現するために政府は一つになって努力します。日朝関係については日朝平壤宣言に基づいて、核、ミサイルを含む問題を包括的に解決し、不幸な過去を清算して国交正常化を成し遂げるために努力していきます」－（第180回国会野田内閣総理大臣施政方針演説 2012年1月27日）。

中断されていた日朝赤十字会談が、2012年8月に北京で10年ぶりに開催され、日本人の遺骨返還や墓参をめぐる合意がなされた。また、11月には、モンゴルのウランバートルで日朝政府間協議が2008年8月以来4年ぶりに再開された。協議で日本側は、（1）現在の北朝鮮に該当する地域で死亡した日本人の遺骨返還問題、（2）残留日本人と日本人妻の一時帰国、（3）よど号犯人の日本送還を要求した。これに対して北朝鮮は拉致問題は解決されたという従来の立場を維持しながらも日本の要求に協力する意思を表明して、過去史の清算を要求した。そして、両国は「2002年日朝平壤宣言に基づく解決」に合意し、関心事項について幅広いコミュニケーションを行い、今後の協議を継続することに同意した⁶⁷。野田内閣が民主党政権として初めて北朝鮮との協議を通じて合意に至ったものである。

これにとどまらず、野田内閣は北朝鮮と非公式協議を重ねた。野田首相の特使として民主党の事務局幹部が秘密裏に北朝鮮を訪ね、序列2位の金永南最高人民会議常任委員長と宋日昊日朝国交正常化交渉担当大使と面会したこともあった。北朝鮮は拉致被害者に対する再調査と拉致被害者一部の帰国を提示しながら、それに対する補償、すなわち経済支援を要求した⁶⁸。日本の政界では野田首相が訪朝して拉致被害者を帰国させようとしているとの話もささやかれた。

しかし、野田内閣は、日朝国交正常化の必要条件といえるアメリカ、韓国など周辺国の理解確保を疎かにしていた。もっぱら集中していたのは拉致被害者の帰国問題だけである。その理由は、民主党政権の運命を左右すると予想された、第46回衆議院議員総選挙（12月16日）での票獲得にあった。拉致被害者の帰国は、鳩山内閣の普天間基地移設問題、菅内閣の尖閣諸島中国漁船衝突問題、3.11東日本大震災に加えて、自身の内閣で発生した尖閣諸島国有化問題と李明博韓国大統領の独島訪問で露呈した民主党の外交安保的無能を挽回する最善策だったからである。しかし、拉致被害者帰国への努力は、12月12日北朝鮮が銀河3号を発射したことで失敗に終わっ

⁶⁷ 『日本経済新聞』2012. 11. 16

⁶⁸ フジテレビ 2013年5月22日「FNNスピーク」で報道

た。その後、12月16日に実施された衆議院選挙で惨敗し、民主党政権は執権3年3ヶ月で崩壊した。

第 5 章 ストックホルム合意の成立と跛行

1. 第2次安倍内閣の対北政策と日朝交渉

「強い日本」をスローガンに発足した第2次安倍内閣は、拉致問題で非常に強硬的立場をとってきた。この裏には、安倍首相が拉致問題を最大の政治的資産として有力政治家になったこと、民主党が拉致問題解決の突破口を開くことも、北朝鮮の核実験とミサイル発射を停止させることもできなかったという認識が作用していたとみられる。特に、安倍首相は「強い日本」を作るための憲法などの制度補完と軍事力強化の名分を、核実験とミサイル発射で拡大した「北朝鮮脅威論」に見いだした。つまり、「北朝鮮脅威論」を政治的ツールとして活用したのである⁶⁹。

2008年8月以降中断していた日朝実務者協議が、2012年8月29日～31日に再開された。北朝鮮の宋日昊日朝国交正常化交渉担当大使は、2011年7月と2012年1月に民主党の中井洽前拉致問題担当相と接触した際に、日本人配偶者と日本人の遺骨収集、よど号事件当事者の帰国問題について協議を要請した⁷⁰。そして、2012年末に第2次安倍内閣が発足、北朝鮮では金正恩体制が始まり、日朝交渉に新たなモメンタムが生じはじめた。

第2次安倍内閣の成立後、2013年5月14日に訪朝した飯島勲内閣官房参与が拉致問題に関する日朝交渉の扉を開く契機を作った。首相官邸が飯島勲の訪朝を追認した表面上の理由は、第一に、安倍は拉致問題を通して政治的影響力を確保していたため本人が公然と明らかにしたように拉致問題解決を政治的使命として在任中の解決を目指していたこと、第二に、拉致被害者家族の高齢化にともない、早急に問題を解決する必要があったこと、第三に、拉致問題解決に意欲を示すことで7月の参議院選挙で票を獲得して内閣安定化を狙ったこと、第四に、何よりも拉致被害者家族が北朝鮮との

⁶⁹ 이기완, “일본의 군사화와 북일관계,” 「일본외교와 동아시아」(서울: 매봉, 2009), p. 90.

⁷⁰ 『朝日新聞』2012. 8. 11(朝刊)

交渉を強く要求していたことであつた。

2014年3月モンゴルのウランバートルでの横田夫妻と横田めぐみの娘キム・ウンギョンとの面会実現がかわきりとなった。2014年5月26日～28日の3日間、スウェーデンのストックホルムにて第3回日朝政府間協議が開催され、合意に至った。その後、7月1日北京で日朝政府間局長級協議を経たのちに安倍首相は記者会見を開き、対北独自制裁の一部を解除すると発表した。

この過程で、家族会は以前とは異なり次のような対応をとった。2014年6月古屋圭司拉致問題担当相の参加で行われた拉致議連総会において、家族会代表の飯塚繁雄は、「千載一遇のチャンスを霧散させてはならない」と述べて、北朝鮮と再調査に合意したとの発表を歓迎した⁷¹。同月開かれた古谷拉致問題担当相と家族会の会合でも、飯塚繁雄は「やっとここまでできた。必ず解決できると信じている」と重ねて期待と歓迎を表明した⁷²。これは、拉致議連の反対を払拭する契機ともなった。

〔表5-1〕ストックホルム合意に盛り込まれた日朝両国の利害関係

日本	拉致問題の解決と内閣支持率の上昇（改憲をめぐる政治的推進力の弱化を打開）、朝鮮半島での残滓清算およびアジアでの外交の地平拡大
北朝鮮	首脳会談本会談に向かう最初のステップ（朝鮮総連本部の売却問題、万景峰号入港禁止など経済制裁の解除）、日米韓共助弱化、外交的孤立からの脱皮

ストックホルム合意の表面上の主な目的は、拉致問題の再調査と対北独自制裁緩和の交換であつた。北朝鮮は、再調査で新たな拉致被害者が見つかった場合は帰国を約束するなど誠意を示し、国防委員会安全担当参事兼保衛部副部長を特別調査委員会の委員長に任命、調査委の四つの分科（拉致被害者、行方不明者、残留日本人と日本人妻、遺骨問題の分科）にそれぞれ局長級以上が配置されるなど、日本にとっても履行への期待感が高まった⁷³。この点は、北朝鮮が追加の拉致被害者に対する再調査を以前からすでに行っていた可能性を示唆する。ストックホルム合意に取り組みつつ、北朝鮮が拉致被害者の追加公表および帰国を準備していた可能性、そして

⁷¹ 『日本経済新聞』2014. 6. 6(朝刊)

⁷² 『日本経済新聞』2014. 6. 30(朝刊)

⁷³ 『朝日新聞』2014. 7. 4

それが会談前に日本に伝達されていた可能性がある⁷⁴。

一方、ストックホルム合意の背景の説明には、北朝鮮側からすれば何よりも対北経済制裁解除が目的との指摘がされるが、これだけでは不十分である。2010年以来、北朝鮮と日本の輸出、輸入額は「0」を記録しているからである⁷⁵。したがって、北朝鮮の対日接近意図は、経済的要因以外に、外交安保的要因に見いだすことができる。現実的に日米韓共助の破棄は困難であるが、これに対する牽制は北朝鮮の安保政策において不可欠である。北朝鮮にとって日本が中国の代替となることは不可能であるが、中国からの自主性の確保は北朝鮮が中国との関係を相対化するのに有効である。万景峰号は日朝間唯一の人的、物的交流と交易のルートであり、北朝鮮にとって朝鮮総連との唯一のコミュニケーション手段であった。また、準対日公館としての役割を果たしてきた朝鮮総連の位相は日朝関係のバロメーターになる。そのため、日朝関係が正常化に近づけば、朝鮮総連の外交機関としての役割も大きくなるはずであった⁷⁶。

ストックホルム合意以前の朝鮮総連は、大きな危機に直面していた。従来、外交機関に対する特惠で朝鮮総連本部の建物などには固定資産税が免除されてきたが、この特惠が不法化され、東京の朝鮮総連本部の建物の競売処分が決定していたのである。この状況では日朝関係の進展は困難であった。朝鮮総連の合法的地位の確保は日朝関係の安定化を意味し、これは国交正常化に向かう本会談再開の可能性につながる。すなわち、国交正常化という、複数のステップを要する長期的目標に必須の布石が、本会談の再開であり、これがストックホルム合意の裏にある現実的な北朝鮮の意図といえる。ストックホルム合意の直前、朝鮮総連本部の建物売却停止の判決が下されたことも、このような背景の作用と推測される。北朝鮮側が、日本が納得いく形での拉致問題特別調査会のインストールを提示したことが功を奏したのだろう⁷⁷。

日本がストックホルム合意に達した理由は、拉致問題の再調査という解決への糸口によって、内閣支持率を上昇させるという国内政治上の目的が

⁷⁴ 박정진, “북일 스톡홀름합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 합의” 일본공간 19호, 2016년 6월, p. 111

⁷⁵ 外務省, 日朝経済関係 https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/data.html

⁷⁶ 박정진, “남북, 한일, 북일관계 통합적으로 고려한 전략적 접근” 『민족과 화해』, vol. 69, (민족화해협력범국민협의회, 2014), p. 28

⁷⁷ 2015年1月、朝鮮総連本部の建物は不動産会社に転売され、朝鮮総連中央が家賃を払いながら本部を維持することで一段落した。このプロセスには、山内俊夫前自民党衆議員が関与した。『東京新聞』2015. 1. 23

作用したという分析が多い。当時、北京で日朝間協議が始まった2014年7月1日、日本では集団的自衛権の行使に対する内閣決定があった。2日後の7月3日、合意の結果を安倍首相自らが発表した。集団的自衛権行使への反発世論を相殺するカードとして、拉致問題を活用したのである。日本の対北朝鮮アプローチが長期執権計画の一環として意味を持つという見方もある⁷⁸。2015年自民党総裁選挙と2016年参議院と衆議院選挙で有利な立場に立ち、集団的自衛権につながる安全保障法制と改憲をめぐる政治的勢いを確保するためであったとの分析である⁷⁹。

2. ストックホルム合意前後の拉致利益団体の活動

前述のように、家族会と救う会という拉致利益団体は、様々な活動を通じて日本政府の対北政策に影響を与えてきた。2002年の第1回首脳会談以降の継続的な交渉から、12年後の2014年になってようやく再び合意と一部の実施段階に至ることができたのは、この政府の説得による拉致利益団体の承認があったからだと考察される。

ストックホルム合意以前の2013年11月23日、安倍内閣において日朝間の水面下交渉が進行中との情報を得た救う会は集会を開いた。集会では、ただ一人でも被害者が北朝鮮に残っているかぎり問題解決とはならないこと、特定失踪者を含む拉致の可能性があると思われる問題の真相究明を政府の義務とする北朝鮮人権法の改正を要求した。そして、「認定の可否にかかわらず、すべての被害者を救出しなければならない」という大原則を主張した。これに対し、安倍首相は拉致被害者の認定にかかわらず、すべての被害者の安全確保と即時帰国のために最善を尽くすという既存の方針を強調し、これら拉致利益団体を慰めた。それを受けて、救う会は歓迎の意思を表明した。

救う会は、2014年2月に新たな運動方針を発表した。それは、「死んだ被害者を復活させると無理な要求をしている」という北朝鮮の謀略宣伝とそれに呼応する国内勢力の動きを阻止すべきこと、日本政府は既存の制裁以

⁷⁸ 박정진, “북일 스톡홀름합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 함의” 일본공간 19호, 2016년 6월, p. 116.

⁷⁹ 진창수, 「북일 합의는 어디까지 진전될 것인가?」, 『정세와 정책』 2014년 10월호, p. 13.

外に、金融制裁を可能にする「日本版テロ国家指定制度」の拡充強化を図るべきといったものである。2014年5月22日には、「北朝鮮が再調査に応じる場合、日本が再調査の実施状況を確認するために、日本政府関係者を調査に追加するよう要求している」という合同調査提示のニュース報道を受け、「絶対に受け入れられない」とする声明を発表した。救う会は、合同調査をすれば北朝鮮側のでたらめな調査をそのまま認めるしかないと主張した。同時に、ストックホルムでの協議をひかえて日本側が譲歩するような雰囲気は決して容認できず、2008年8月11日～12日の日朝局長級協議で問題解決以前に制裁の一部解除は受け入れないと表明したのと同じように、今回の協議でもこれに準じない合意は決して受け入れられないと主張した。

ストックホルム合意では、交渉の対象が日本人の遺骨と墓地、残留日本人、日本人配偶者問題まで広がることによって利害関係のある団体の数が増えている。北朝鮮側は、拉致問題はすでに解決済みという立場だったため、拉致問題を議題に入れることを避けようとした。しかしながら、日本との交渉がうまくいけば制裁が緩和され、経済的支援、さらに長期的には国交正常化の過程で巨額の賠償金も期待できた。よって、日本人配偶者や遺骨問題などを幅広く提示し、拉致問題が焦点化せぬよう濁す形で問題解決を試みたと考えられる。しかし、日本側が拉致問題を最後まで貫徹しようとしたため、拉致問題の再調査も含まれることとなった⁸⁰。とにかく、両国はすべての日本人に対して包括的に調査対象の範囲を広げることで、成果をあげるための領域を広げたのである。

ストックホルム合意による拉致問題の再調査と制裁の一部解除について、家族会は間もなく歓迎の意思を表明した。救う会も拉致問題の全面的な再調査の発表に対して、今までの膠着状態を打開しようとした政府の努力と評価したが、調査時点での一部制裁解除は行動と行動の原則に反し、単純に歓迎するのは難しいとの声明を出した⁸¹。そして、(1) 認定の有無にかかわらず全被害者を帰還させ、(2) 拉致に関する真相を明らかにし、(3) 実行犯を引き渡すという、日本側の要求にどこまで誠実に応えるか慎重に見守る必要があると表明した。救う会と家族会はストックホルム合意直後の5月30日、伊原純一アジア大洋州局長から、安倍首相と岸田外相、菅官房長官、古屋拉致問題担当相と協議し、首相が最終的に決定したことなど、

⁸⁰ 미야모토 사토루 (2016). 스톡홀름합의는 어떻게 가능했는가?-다원주의 모델에서 본 대북정책 결정-일본공간19호. p. 165.

⁸¹ http://www.sukuukai.jp/mailnews/item_4109.html

協議結果の報告を受けた。このとき家族会と救う会は、北朝鮮が今回の調査結果で、死亡したと主張する8人についてまた以前と同じ説明を繰り返すならば、政府は交渉をすぐに破棄しなければならない、すなわち、被害者が死亡したという北朝鮮側の主張を一切認めてはならないとの意思を伝えた。

3. ストックホルム合意の意義と限界

ストックホルム合意では、それ以前の日朝実務者協議で協議されることのなかった調査が北朝鮮に要求された。北朝鮮は1945年前後に北朝鮮領土内で死亡した日本人の遺骨と墓地、残留日本人、日本人配偶者、拉致被害者と行方不明者を含むすべての日本人に対する調査を包括的かつ全面的に施行することとなったのである。つまり、拉致被害者と特定失踪者だけでなく、残留日本人と日本人配偶者、日本人の遺骨と墓地を含む日本人に対する全面的調査を実施することとなった⁸²。過去、在日朝鮮人北送事業を通じて北朝鮮へ移動した日本国籍所持者（日本人配偶者を含めて）はおおよそ7000人であった⁸³。これより以前は、日本人の遺骨と墓地、残留日本人、日本人配偶者に関する利益団体は影響力を行使する余地がなかった。しかし、ストックホルム合意では日本人の遺骨や残留日本人問題までのすべてを含むことによって、拉致被害者に関してより多くの利益団体が影響力を行使する余地ができた。

もちろん、何のきっかけもないまま2014年になって突然、日朝間ストックホルム合意に至ったのではない。前述のように、核問題とは別に拉致問題の追加調査と制裁解除という合意パッケージは、福田首相の辞任にともない白紙化されたが、2008年6月の日朝実務者協議ですでに合意された事項だったからである。また、2011年の民主党鳩山内閣のときにも再推進の試みはあったものの、東日本大震災の発生で勢いを失った。つまり、ストックホルム合意は突然の出来事ではなく、その内容的に、約3年ぶりの復活と解釈できる。

また、ストックホルム合意の履行過程では、日朝間だけでなく、アメリ

⁸² 外務省「ストックホルム合意事項」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf>

⁸³ 박정진(2015), 일본인 납북피해자와 이른바 납치문제:북일 수교교섭의 전개 속에서 본 쟁점과 과제, 북한인권정책연구, p. 206

カという変数も考慮する必要がある。本協議の再開まで順調ではなく、ストックホルム合意の履行過程についてアメリカが問題提起をした。2014年7月16日キャリー國務長官が電話で岸田外相に安倍首相が訪朝する前に、十分な議論を行うことを要求した⁸⁴。これは、安倍が訪朝を推進したことがアメリカによって明らかになったのであり、日本が対北接近を進めながらアメリカとの緊密な議論を省略したことを傍証するものである。日本に対するアメリカのメッセージは、日朝交渉そのものに反対するものではなかった。北朝鮮と拉致問題以上のこと、すなわち、核問題については単独議論を控えるようにというものであった⁸⁵。しかし、いずれにせよ、安倍首相は訪朝を延期し、結果的に履行過程で生じた日朝間の理解の差によって、合意は膠着状態に陥り、結局はうやむやとなってしまった。2014年10月外務省の伊原純一アジア大洋州局長が訪朝し、特調委の調査結果を直接聴取したが、追加の拉致被害者に対する調査結果を要求する日本の立場と日本人配偶者等の残留日本人の帰国を優先する北朝鮮の立場が対立した⁸⁶。続いて、11月に国連総会で北朝鮮人権法案が採択され、北朝鮮は日本への非難を公式的に再開した。2015年3月警察庁が朝鮮総連議長の家宅捜査を行うと、北朝鮮はミサイル発射を再開し、特調委の解散を発表した。

2002年の平壤宣言と2014年のストックホルム合意を比較すると、拉致利益団体の活動内容とは別に、次のような共通の特徴が見つかる。平壤宣言では、北朝鮮が否定しつつ、存在が不明であった拉致「疑惑」が、金正日の認定と謝罪で「事実」として認められた点、ストックホルム合意では、平壤宣言以降、北朝鮮が「解決済み」との立場を継続してきた拉致問題が、「再調査の実施」によって未解決の問題に変化したという点である。その反面、次のような相違点もある。ストックホルム合意は平壤宣言とは異なり、北朝鮮の核ミサイル問題に関して言及せず、拉致問題だけを分離して両者間の単一 이슈として取り扱った点である。

ストックホルム合意が破局に至ってから現在まで何の進展もない状態で、安倍の「拉致問題は政権の最優先課題」という公言への期待が揺らぐ兆しがみえた。さらに、安倍にずっと歩調を合わせてきた『産経新聞』ですら、安倍が「自分の任期内に必ず解決するという考えで全力を尽くす」と決意

⁸⁴ 『連合ニュース』, 2014. 7. 16

⁸⁵ 박정진 (2015), 일본인 납북피해자와 이른바 납치문제: 북일 수교교섭의 전개 속에서 본 쟁점과 과제, 북한인권정책연구, p. 208

⁸⁶ 『朝日新聞』 2014. 10. 30

表明したにもかかわらず、拉致問題解決の気配が全く見えないとの疑問を呈したことがある⁸⁷。

実際、安倍は2013年頃から以前の強硬路線から離脱する様子がみられた。国会答弁などを通じて対話に応じる用意があることを示唆し、朝鮮総連会館に対しても、水面下で柔軟に対応する姿勢が映っていた。そして、北朝鮮との協議が進展しはじめ、2014年5月にストックホルム合意が導き出されたのである。デッドロックから抜け出して北朝鮮は再調査のために組織発足を通知する一方、日本は制裁の一部解除など、進展の兆しが見られた。しかし、調査の結果報告が続いて延期されたとの情報が日本国内で流れ、何の報告もないまま、1年後、安倍政権は進展しない責任は合意事項を履行しない北朝鮮側にあると主張した。結局、現在までおよそ5年間、再び膠着状態に陥っている。

このような展開の責任は主に日本側にあるといえる。ストックホルム合意文において、日本側は遺骨問題などの懸案事項の第4項目で、拉致問題を3番目に置くとの見解を明示していた。それにもかかわらず、安倍首相は拉致問題が最優先事項という説明を繰り返した。これについて、メディアなども矛盾点を指摘したことは全くなかった。北朝鮮側は、合意文書に提示された優先順位に基づいて調査結果の通知準備を進め、最初に準備されたのが日本人の遺骨問題に関する件で、再調査合意の3ヶ月後の8月に日本側に伝達されるはずであった。しかし、事前の接触でこれに気付いた日本側は、調査結果の受領を拒否した。拉致問題を優先的に扱っていない報告を受け入れれば、安倍政権への批判が高まるとの理由からであろう。そもそも課題項目の順位を合意文書に明示したのは日本側であった。支持率維持効果が高い拉致問題を利用するためのカードとして意図的に明示していたと考えられる。

⁸⁷ 『朝日新聞』 2015. 9. 26

第 6 章 2レベルゲームで見る日朝交渉

日本の対北朝鮮政策は、金正日総書記が2002年の平壤首脳会談で北朝鮮情報機関による日本人拉致を認めてから現在まで、保守団体の支持する、北朝鮮との対決一辺倒であった。北朝鮮による日本国民拉致事実認定と8人死亡、5人生存という衝撃的ニュースは、北朝鮮をめぐる世論に以前とはけた違いの波紋を投じた。これは結果的に、拉致問題解決に終止符を打つまでは国交正常化へ向けた妥協の議論を許さない、強硬一辺倒の政策を日本政府が固守せざるをえない雰囲気醸成した。拉致の事実認定と生存者をめぐる衝撃的ニュースを受けた世論悪化は、日本のウィンセットを縮小させ、交渉決裂へと作用したのである。

世論悪化を継続的に煽る役割を果たしたのは、家族会とこれを指導した救う会であった。救う会などの拉致利益団体は、20年間自分たちが何もしなければ、20年前と変わらず、5人は決して戻ってくることができなかつただろうと主張した。また、次のようにも主張している。現在まで拉致問題の進展がないが、自分たちの運動があったからこそ5人帰国が実現したのであり、何もしていなければ国交正常化交渉においても拉致問題は議題化されていなかったはずである。日本政府にこれまで追求してきた対北圧力と制裁こそ、解決への唯一の道である。

日本政府は、公式的に北朝鮮による日本人拉致被害の件数と人数をそれぞれ12件、17人と公表している。2002年に5人が帰国し、北朝鮮側は他の日本人は入国していない、あるいはすでに死亡したとの立場をとっているが、日本政府は被害者12人全員が生存しているはずと主張してきた。

日朝間の拉致問題は、利益団体と政府間の関係が政策の決定に影響を与える複雑な様相を示す事例である。拉致問題による日本政府の政策転換は、利益団体からの圧力が外交政策に大きな影響を及ぼす珍しい事例である。要するに、国民の関心が非常に高まって外交領域にも影響を及ぼし、日本政府は特定の利益団体が支持する方向性を採用することとなったのである。ここで生じる疑問の一つは、なぜ日本政府は北朝鮮との国交正常化という政治的利点を追及するよりも社会的ムードが求める方向性を受け入れ、これを政策に大きく反映するのかである。

政府の形態いかに問わず、いかなる政府も、政治的事案を取り扱う最終目的は政権存立と延長である。この目的のために政府関係者らは世論を

把握し、政策樹立にこれを反映しようとする。同時に、具体的な政策のアウトラインは、政策立案者にとって特定の政治的立場を固守するようにする。北朝鮮による日本人拉致問題は、大衆迎合的政策の現実化というカテゴリーにぴたりと当てはまる。家族会と救う会といった利益団体の活動は、日本のウィンセットのサイズを縮小させ、対北強硬政策を誘導した。

2002年と2014年に日朝間の合意が可能だった背景には、利益団体の同意と北朝鮮指導部の国交正常化へ通じる経済的支援への欲求がウィンセットのサイズを拡大させたことがある。しかし、合意は、日本側の拉致被害者全員帰還要求と、北朝鮮側の拉致問題はすでに解決済みとの立場が対立し、北朝鮮の核実験とミサイル発射までが重なってウィンセットのサイズを再び縮小させ、破局したと解釈できる。

1. ウィンセットの決定要因としての拉致利益団体

パットナムの理論によると、事案に対して特定のアクターたちが強硬な立場で集まって連合が作られると、それら団体の政治化が交渉の合意案の受け入れを困難にする。つまり、ウィンセットが小さくなる⁸⁸。

一般に、圧力団体は直接利害関係のある問題について、自分たちの主張、関心、目的や視点を大衆に認識させる要因になる。拉致問題においては家族会と救う会の両団体がその役割を果たしてきた。

北朝鮮政権に圧力を加えるため、家族会メンバーらはもともと公開していなかった被害者氏名の公表をはじめ、複数の回顧録を出版するなど、自分たちが受けてきた苦痛と挫折を大衆に強くアピールしてきた。両団体の活動を眺望してみると、大衆への訴え、政府に対する圧力、国際社会へのアピールなど主に3種類の活動に関与している。

1999年以来、家族会と救う会は東京で大規模な集会を組織してきたが、集会を開くごとに自分たちの要求を声明として発表してきた。彼らの要求は、次のとおり大きく三つである。

1. 北朝鮮政権は拉致という誤った行為を認め、すべての被害者を直ちに送還すべきである。

⁸⁸ Putnam, Robert D. 1988.pp.439~445

2. 日本政府は北朝鮮への経済支援に関与してはならない。
3. 日本政府は問題解決のために北朝鮮に経済制裁を加えるべきである。

横田めぐみの父、横田滋は2004年と2006年にアメリカ議会の会議で証言する機会を得て、2004年2月24日下院外交委の会議で組織目標についてプレゼンテーションした。横田滋は家族会と救う会が拉致問題に関して100人以上の行方不明者を追跡し、帰国のために努力してきたが、その目標を達成するためには北朝鮮に対する圧迫が不可欠と述べた。彼は対北圧迫が国家安全保障だけでなく、拉致問題解決に絶対的に必要との見解を表明した。北朝鮮が日本政府の要求に応じない場合、適切な時期と方法によって経済制裁を加えるべきと述べた。

日本政府と政策立案者らは、拉致問題を日朝国交正常化にともなう副次的問題としてみていた。2002年7月25日アメリカ下院の安保会議で、救う会の西岡力は、日本政府が拉致問題について十分な注意を払わず、適切な対応を取っていないと述べている。拉致利益団体が拉致問題に関心の薄い議員らに訴えかける方法の一つは座り込みであった。家族会と救う会会員らは、日本政府が対北経済援助を発表すると座り込みを行った。1999年3月6日と7日、経済制裁の解除を糾弾して外務省と自民党の施設前で座り込みを行った。この座り込みによって、当時の河野洋平外相と拉致問題について面談する機会を得た。

河野外相は面会で、第一に、政府が北朝鮮に10万トンのコメ提供を決定したこと、第二に、強制的で強圧的な行動より交渉のほう望む結果を得られること、そして最後に、このような敏感な事案には適切な時期の調整が非常に重要なことを説明した。これに対し、利益団体会員らは、政府が1998年の北朝鮮のミサイル挑発の際は経済制裁を加えたのに、なぜ拉致問題についてはそういった行動を取らないのか、経済援助に効果がない場合の次の行動は何かなど疑問を提起した。河野外相はこれに対して明確な回答をしていないが、拉致利益団体は政策を執行する政府機関を相手に、自分たちが追求する方向へ圧力をかけることができた。

家族会と救う会のとるもう一つの手段は、拉致問題について世界の注意を引くための国際的活動である。両団体は世界的に影響力を持つ人物らに直接この問題を訴える戦略をとった。北朝鮮政権がアメリカからの政権の生存保障を望んでいることを認識し、アメリカ政府と官僚を活動のメインターゲットとした。救う会が主管した巡回団の活動は2001年に始まり、200

6年のブッシュ大統領との面談で頂点に達した。横田滋を団長として11人の会員で構成された最初の巡回団が、2001年2月25日～3月4日アメリカを訪問した。会員らは巡回中にコンドリーザ・ライス国家安全保障補佐官を含むアメリカの最高位級の政治家らと面会した。続いて、ニューヨークの国連本部を訪問し、国連副総長と面会し、拉致事件を国連高等人権弁務官事務所に提訴した。国連高等人権弁務官はジュネーブにある本部を訪問することを勧め、これを受けて両団体は翌月スイス訪問の巡回団を設けた。また、2003年2月の2回目のアメリカ巡回団の準備のため、救う会メンバーの島田洋一福井県立大学教授と福井義高青山学院大学教授がアメリカを訪問した。二人が会ったアメリカの政策立案者らも、日本人拉致はアメリカ政府が扱うべきな深刻な人権問題の一つであり、拉致問題の解決なしに日朝国交正常化が進展してはならないという認識を表明した。このように、拉致問題に対する国際社会の認識を高める利益団体の活動は、所期の目的を達成した。

実は、救う会の歴史を追跡して考察すると、救う会が拉致問題に関与する目的が、純粹に拉致問題解決自体にあるとは考えにくい。救う会は、日本国内の反北ムードを醸成するオピニオンリーダーとしての役割を果たした。その結果、メディアが救う会の動向に神経を尖らせるだけでなく、政府の外交政策もこれらの影響を受けることとなった。しかし、拉致問題で影響力を獲得する以前に救う会の本部であった現代コリアは、常駐スタッフがほぼいない事務所で、非常に狭い読者層を相手に機関誌を発行する出版社にすぎなかった。

現代コリア研究所の前身は、1961年2月に設立された日本朝鮮研究所にさかのぼる。その設立の中心的役割を担った人物が、前共産党員で社会活動家、歴史研究者の寺尾五郎である。戦前から共産主義運動に傾倒していた寺尾は、戦後も転向せずに共産党活動家として活動した。その後、除名と復党を繰り返しながら党を離れ、1950～60年代にかけては反安全保障、平和運動、中国や北朝鮮との友好活動に尽力した。そして、1961年に日本朝鮮研究所を設立し、自ら理事に就任した。つまり、現代コリア研究所の前身である日本朝鮮研究所は、もともと共産党と社会党左派の特性が強い組織だったのである。寺尾は北朝鮮を賛美し、在日朝鮮人の帰還運動にも大きな影響を及ぼした。そしてこの当時、帰還事業に深く関与した人物が、佐藤勝己である。1970年前後まで佐藤は在日韓国人と朝鮮人の差別問題などに深く関与していた。例えば、1968年に在日韓国人の金嬉老事件の特別

弁護人として弁護団に参加した。1970年代には在日韓国人青年が日立製作所から採用内定取り消しを受けた際に、就職差別事件であるとして青年支援活動に乗り出したこともある。そんな佐藤が完全に転向したのは、1970年代半ばである。佐藤自身が、左翼との決別は1975年に中国を訪問したのちに社会主義や共産主義には未来がないと考えたからと述べている。もちろん、転向自体は珍しいことではない。しかし、その後、佐藤の演説は非常に右偏向して、日本による朝鮮半島の植民地支配をも全面肯定する認識をみせた。現代コリア研究所が拉致解決運動に関して主導的な役割を担うことは、家族会の活動に歪みや影を落とす要因となった。

2. 分析と理論適用の限界点

本稿では、拉致利益団体という市民団体の運動が、政府間の外交交渉にどのように、どれほど影響を与えるのか、そのダイナミクスの分析を試みた。

国内政治と国際政治は緊密に絡み合っているため、2レベルゲーム理論では、以前まで注目されていなかった国内政治のダイナミズムに焦点を当てて国際交渉を分析する。2レベルゲームが多く注目を集めた理由は、国際政治学の主なパラダイムであった現実主義理論をはじめとして、国際政治の現状を説明するにあたって、国内政治的状况は非常に付随的で従属的な変数にすぎないと見なされてきたからである。

先に述べたように、レベル1（国家間のゲーム）とレベル2（政府と国内の利益集団間のゲーム）は順次ではなく、同時に進行する。国内政治と国際政治を同位に置いても、直接の分析対象は国際交渉である。そして、国際交渉の国内的側面は、国内の利益集団、国民などの同意という批准の概念に総合することができる。国際政治的変数と国内の政治地形の変化などの他の要因は除いて、分析の便宜のために、拉致利益団体の活動と国内世論の変化の分析に焦点を合わせた。これによって、一つの市民団体の運動が、どのように日本政界の強硬気流を醸成し、対北政策を制約して決定する要因とまでなったのかを集中的に調べることができた。しかし、その一方で、拉致問題に影響を与える他の要因（例えば、アメリカと韓国の圧力）

を総合的に分析することはできなかった。

より具体的に述べれば、日本人拉致問題と日朝交渉について2レベルゲーム理論が有意な分析の枠組みとなることは明白だが、拉致問題をめぐる日朝間のダイナミズムに動作するすべての変数を包括できていない。2レベルゲーム理論において、交渉は主に両国間の交渉と仮定される。ところが、拉致問題は確かに日本と北朝鮮の両国間の問題だが、この問題と絡み合う国交正常化問題は、日米韓など複数国間で交渉が起こる可能性が高いのである。

今回の研究分析の不完全さとは別に、理論的限界点もある。パットナムの2レベルゲームは、完全に成熟した理論ではなく、自ら明らかにしたように、単一の比喩にすぎないともいえる⁸⁹。つまり、国家レベルと国内レベルという区分は交渉の進行と関連して、分析対象の選定を限定させる結果をもたらすともみられる。日朝国交正常化と拉致問題は、日本と北朝鮮間の両面ゲームではすべてを説明しがたい、多次元的側面が存在するからである。そのため、パットナムが述べたように、国内的要因が国際問題に影響を与えているという単純な観察を超えて、変数を総合的に分析し、これらの間でのもつれを説明する新しい理論の枠組みの模索が必要となる⁹⁰。

3. 結語

このところの北朝鮮の連続的ミサイル発射にもかかわらず、安倍首相は5月9日参議院内閣委員会で、「日朝宣言に基づいて両国の不幸な過去を清算し、国交正常化を目指すという考えは変わらない。条件のない日朝首脳会談を推進したい」と述べた。これに対して、家族会などは政府の北朝鮮に対する要求レベルを下げてはならないと促した。

日本政府が現在まで公式に認定した北朝鮮による拉致被害者は17人である。救う会は、独自にこれに7人を加えて24人と主張している。拉致問題対策本部が拉致の可能性を排除できないとした行方不明者は総勢883人である。

日本のような多元主義の民主主義国家において外交政策は多くのアクタ

⁸⁹ Robert D.Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games," International Organization, Vol. 42. No.3(1988),p.433.

⁹⁰ Putnam 1988,p.433.

一の利益調整と葛藤を通じて決定される⁹¹。また、独裁国とは異なり、民主主義国家での報道の自由は、政府の行動を多数の国民に積極的に伝えるものである。また、民主主義では選挙によって定期的に政権への評価が行われるため、政府が世論の動向に敏感になるのは当然である。ここでのアクターとは、内閣と官僚組織はもちろん、国会、民間の利益団体である。さらに、日本は民主主義国家であり議院内閣制を採択しているため、権威主義あるいは大統領制の国家よりも内閣が世論の動向に敏感にならざるをえない。

日本の世論は、1990年代後半から、北朝鮮に関しては拉致問題に最大の関心を示してきた。このような背景から拉致利益団体の活動は世論に大きな影響を与えており、これが外交政策に影響を及ぼしてきたのである。本稿では、拉致問題が浮上し、日本の対北政策に及ぼす影響を家族会と救う会という拉致利益団体の活動を中心に分析した。

まず、拉致問題が浮上した過程を説明し、利益団体がどのように政府と国会などに圧力をかけて日本の対北政策に影響を与えたのかを調査した。本稿では、通常重要な政治的アクターとして認識されない利益団体が政府の外交政策に大きな影響を与えることの実証的説明を試みた。また、拉致問題がなぜこれほど解決しがたい問題なのかの究明も試みている。

本稿を通じて明らかになった点は次のとおりある。

一つ、家族会は拉致問題解決運動において相当の期間救う会に依存してきており、結果的に、救う会の対北強硬一辺倒の主張は日本社会の北朝鮮に対する世論形成に大きな影響を及ぼした。これには、メディアの扇情的な報道姿勢が触媒となった。対北朝鮮世論に甚大な影響を与える家族会と、これを指導する救う会の活動に、メディアだけでなく、外務省や内閣など政府も多くに関心を払わなければならなかった。これはすなわち、対北政策決定における影響力の行使としても現れた。

二つ、救う会と家族会の活動と対北政策に対する圧迫は、日朝間交渉の破局が繰り返される条件として機能した。救う会の運動の目的は、拉致問題解決運動を展開しはじめた初期には拉致問題解決にのみ焦点を絞っているかのようであったが、佐藤勝己、西岡力など現代コリア出身の主要な役員は拉致問題の解決自体よりも北朝鮮政権の転覆や体制転換を最終目標として掲げる姿をみせた。拉致問題解決の手段を、対話と交渉ではなく、対

⁹¹ Muramatsu Michio and Ellis S.Krauss. 「Bureaucrats and politicians in policy making: The case of Japan.」 *American Political Science Review* 78.01(1984):126~146

北朝鮮制裁一辺倒で貫いてきた。

三つ、2002年平壤会談の前後に拉致問題と関連して対北朝鮮タカ派の先鋒に立った安倍晋三は拉致問題の浮上によって政治的利益を受けた。日本政府の拉致問題への強硬一辺倒の対応をさかのぼると、2006年の第1次安倍内閣の北朝鮮に対する拉致問題三原則が出発点となっている。第一の原則は、「拉致問題は日本が解決すべき最大の課題である」で、これに基づき首相官邸下に拉致問題対策本部が設置された。第二の原則は、「拉致被害者に対する北朝鮮の発表は嘘で拉致被害者は全員生存しているため、即時帰国を実現する」である。第三の原則は、「拉致問題の解決なくして北朝鮮との国交正常化はありえない」である。

拉致問題三原則や方向性の確立など政府側では拉致問題対策本部が中心となり、民間では救う会が中心となって活発な活動を行ってきた。日本のリベラルと左派を代表する学者の和田春樹は、拉致問題対策本部に毎年12億円以上の予算を策定しているにもかかわらず、問題解決に進展がみられないのは、対策の根幹となる拉致問題三原則があまりにも非現実的だからであると主張した⁹²。

現実的に、北朝鮮が日本の圧力に屈して拉致被害者を全員送還する可能性はほぼないであろう。また、被害者全員が現在まで生存している可能性も非常に低い。そのため、田中均と和田春樹が主張するように、国交正常化を通じた対話と交渉が、拉致問題解決のための近道とも考えられる。

結局、2レベルゲーム理論で事案の性格を新しく定義し、自国のウィンセットを拡大する事案の再定義の戦略を考慮する必要がある⁹³。現実的レベルでの拉致問題解決の再定義が日本政府にとって必要な課題であり、これは国内政治のプロセスを通じて合意に至るしかない。これを成しうる指導者は、安倍晋三首相のみかもしれない。なぜなら、彼は有力政治家の中で拉致問題に最も強硬的立場をとっており、逆説的に彼のリーダーシップは正当性をより発揮できる余地があるからである。「拉致問題→北朝鮮脅威論→日朝国交正常化交渉の難航→拉致問題→北朝鮮脅威論」という悪循環を断ち切るためには、拉致問題はいずれにせよ（拉致問題の浮上が日朝国交正常化交渉の過程で起こっただけに）、日朝国交正常化交渉妥結の過程で解決を模索されるべきなのである。

⁹² 蓮池透. 2010.『拉致問題を考え直す』青灯社.p.214.

⁹³ Friman.H.Richrad. 「Side-payments versus security cards: Domestic bargaining tactics in international economic negotiations」 International Organization 47.03(1993):p.392.

参 考 文 献

1) 한국어

김관옥. 2010. 「2차 북핵위기와 6자회담의 결정요인과 과정:양면게임이론분석」. 『평화학연구』 제11권 제1호.

김관옥. 2010. 『갈등과 협력의 동아시아와 양면게임이론』 리북.

남기정. 2015. 「2002년 북일 정상회담과 아베 신조의 부상」. 역사비평 (통권112호), pp.326-351.

남기정. 2002. 「9·17평양 정상회담과 북일관계사: 북일 정상회담과 미국」. 역사비평(통권 61호), pp.33-51.

다나카유키,김유은. 2017. 「일본인납치문제와 일본의 대북정책—평양선언과 스톡홀름 합의를 중심으로」. 『비교일본학』 Vol.41(1).

문순보. 2014. 「북일합의와 남북관계」. 북한 통권512호 pp.63-69.

마키시마 린. 2007. 「일본 방송 매체의 납치 사건 보도와 여론 형성에 관한 사회학적 연구」. 서울대학교 석사학위논문.

미야모토 사토루. 2016. 「스톡홀름 합의는 어떻게 가능했는가?-다원주의 모델에서 본 대북정책 결정」. 일본공간 19호.

박정진. 2004. 『"납치"이론』 이론으로 본 일본의 시민사회(태전창국(太田昌國)『「납치(拉致)」이론(異論)』 태전출판(太田出版)2003) 시민사회와 NGO, Vol.2(1), pp.295-304.

박정진. 2015. 「일본인 납북피해자와 이른바 납치문제」 북한인권정책연구 제4권, 북한에 의한 납치 및 강제실종, 통일연구원.

박정진. 2016. 「북일 국교정상화와 65년 질서」. 역사비평, pp.95-128.

박정진. 2016. 「북일 스톡홀름합의 재론 : 한국의 대북정책에 대한 합의」. 일본공간 19호.

박철희. 2006. 「일본의 대외정책 결정패턴의 변화 - 반응형 국가 모델에 대한 비판적 고찰」. 일본의 국가 재정립, 6장.

- 박철휘. 2004. 「일본의 체제변화와 자민당의 불안정한 우위」 한국정치학회보 38(3). 한국정치학회.pp.66-79.
- 박철휘. 2011. 『자민당 정권과 전후 체제의 변용』 서울대학교출판문화원.
- 박철휘 외.2018. 『아베시대 일본의 국가전략』 서울대학교출판문화원.
- 신정화. 2009. 「일본의 대북정책의 지속과 변화 -자민당 정권에서 민주당 정권으로」. 일본연구논총, Vol.30, p.85.
- 신정화. 2013. 「일본 민주당 정권의 대북정책 - 이상주의에서 현실주의로- 한국시민윤리학회보, 2013, Vol.26(2), pp.141-158.
- 신정화. 2016. 「냉전 이후 북일 관계의 시대별 주요 특징: 동북아시아 정세, 국가목표, 국내정치세력」. 일본공간, Vol.19.
- 손기섭. 2007. 「일본의 대북한 국교교섭의 정책결정:실력자 정치에서 관저 정치로」. 『일본연구논총』 25호.
- 송완범,신현승,윤한용.(2011). 『동아시아 역사와 일본』 일본 역사교육자협의회 편,동아시아.
- 이기완. 2013, 「 일본의정치변화와 북일관계 」 . 『 국제관계연구 』 Vol.18(2), pp.75-100.
- 이수익. 2018. 「일본인(日本人) 납치(拉致) 사건(事件)에 관한 연구」 - 가족회 결성을 중심으로- 일본근대학연구, Vol.60, pp.219-234.
- 이중국. 2016. 「일본 아베정권의 대북한 정책-대화, 압력 그리고 제재」 북한학연구, 12(1), pp.37-70.
- 오오타 마사쿠니. 2003. 「홀러넘치는 일본인 이야기의 그늘에서 누가, 어떻게 배제되어 가는가- ‘납치’ 문제의 심층」 당대비평 통권 제 21호. 생각의 나무. pp.287-303.
- 양기웅 김준동. 2006. 「북일수교협상(1990-2006)의 결렬과 재개의 조건」 『일본연구논총』 23호.
- 양기웅 1998. 「일본의 외교협상-투레벨게임적 시각」. 소화.
- 윤호,고재휘. 2014. 「 일본민주당정권대북정책분석 」 . 한국동북아논총,

Vol.72, pp.441.

임상순. 2013. 「납치문제에 대한 일본의 전략과 북한의 대응— 제1차 북일정상회담 이후를 중심으로」 현대북한연구 16권 2호. 북한대학원대 학교 북한미시연구소, pp.41-85.

임상순. 2014. 「기획: 북일 납치문제 재조사 합의의 결과 속; 북 (北), 대(對)일 합의로 한,미,일,중 북핵 공조체계 약화시켜. 」. 통일한국 367.단일호) pp.26-27.

우에무라 다카시. 2016. 『나는 날조 기자가 아니다』 푸른역사.

장박진. 2010. 「식민지관계 청산을 둘러싼 북일회담 (평양선언까지)의 교섭과정 분석: 한일회담의 경험에 입각하면서」. 국제지역연구, vol.19 no.2, pp.135-174.

전진호. 2014. 「시론: 북일합의로 동북아 지역내 중국 리더십 타격 받아」. 통일한국, 367(단일호), pp.10-13.

진창수. 2014. 「일본의 대북 정책 : 민주당 정권과 자민당 정권은 차이점이 있는가」. 세종연구소.

정기웅. 2006. 『투레벨 게임에 대한 새로운 모색』 한국학술정보(주).

최희식. 2010. 「일본의 정치변동과 대북정책.」 『한국정치연구』 제19집 제1호(서울대학교 한국정치연구소).

태영호. 2018. 『태영호의 증언: 3층 서기실의 암호』 기파랑.

하스이케 카오루. 2012. 『잃어버린 시간』 북한 피랍 24년만에 돌아온 일본 작가의 고백. 도서출판 혼.

히라이 히사시. 2015. 「아베 정부의 대북정책 : 기회와 정체 : 시련에 직면한 '스톡홀름 합의」 『한반도 포커스』 제31호. pp.17-24.

2) 영어

Christopher W. Hughes. 2006. 「The Political Economy of Japanese Sanctions Towards North Korea: Domestic Coalitions and International Systemic Pressures」. Pacific Affairs: Volume 79, No. 3.

- Christopher W. Hughes. 2015. 「Japan's foreign and security policy under the 'Abe Doctrine' : new dynamism or new dead end?」. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.
- Tessa Morris-Suzuki. 2009. 「Refugees, Abductees, Returnees: Human Rights in Japan-North Korea Relations」. The Asia-Pacific Journal, Japan Focus Volume 7 ,Issue 13 ,Number 3.
- Seung Hyok Lee. 2011. 「Missiles, Abductions, and Sanctions: Societal Influences on Japanese Policy Toward North Korea 1998-2006」. University of Toronto.
- Okuyama Yutaka. 2015. 「How Do Public Actors Influence Foreign Policy? A case of abduction issue between Japan and North Korea under the LDP government」.
- Robert D. Putnam. 1988. 「Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games」. International Organization Vol. 42 No.3 pp.427-460 MIT Press.
- Wada Haruki. 2009. 「Japan-North Korea Relations—A Dangerous Stalemate」. The Asia-Pacific Journal, Japan Focus Volume 7 Issue 25 Number 2.
- Takahiro Yamamoto. 2009. 「Abduction: Japan's Blunders in Negotiations with North Korea」. North Korean Review.
- Friman. H. Richard. 1993. 「Side-payments versus security cards: Domestic bargaining tactics in international economic negotiations.」 International Organization 47.03.
- Hong Suk Yoon.(2007). 「Reciprocity and the Koizumi Cabinet's North Korea Policy」. The Korean Journal of Area Studies, 25(3), pp.177-206.

3) 일본어

- 蓮池透. 2010. 『拉致問題を考え直す』 青灯社.
- 安倍晋三. 2006. 『美しい国へ』 文芸春秋.

田中均. 2009. 『外交の力』 日本経済新聞出版社.

田中均(2009) 『プロペシャルの外交力』 講談社.

李昭衡. (2008). 「日本の保守市民運動団体としての救う会と拉致問題の行方」 서울대학교 석사학위논문.

石高健次. (2016). 「拉致問題をどうするのか：日朝ストックホルム合意破綻の理由と拉致問題の今後」 インテリジェンス・レポート(98): p. 13-25.

西岡力. 2015. 「韓半島の自由統一、そして中国共産党独裁の打倒に向けて」 光射せ! : 北朝鮮収容所国家からの解放を目指す理論誌 (14) pp. 64-83.

西岡力. 2015. 「慰安婦&拉致問題-外務省と朝日新聞の責任を問う」：元朝日記者には「言論には言論で」と、外務省には「国際社会に反論せよ」と Themis 24(2), pp. 26-27.

－인터넷 자료

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf>

http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26_Korean_Peninsula/09-nishino.pdf#search='%E3%82%B9%E3%83%88%E3%83%83%E3%82%AF%E3%83%9B%E3%83%AB%E3%83%A0%E5%90%88%E6%84%8F'

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001360287>

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201112122124335&code=990000

http://www.asiapress.org/apn1/archives/2015/07/17131215_2.php

<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20140605030003>

－관련 웹사이트

구출회 홈페이지

<http://www.sukuukai.jp/>

겐다이크리아 홈페이지
<https://gendaikorea.jimdo.com/>

국가기본문제연구소 홈페이지
<https://jinf.jp/>

일본정부 납치문제대책본부 홈페이지
<http://www.rachi.go.jp/jp/archives/2016/0409shukai.html>

일본 국회회의록 검색 시스템
http://kokkai.ndl.go.jp/KENSAKU/swk_startup.html

일본 외무성
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>

일본 총리관저 홈페이지
www.kantei.go.jp

-신문자료

1) 한국어

경향신문
매일경제
동아일보
조선일보
중앙일보

2) 일본어

朝日新聞
読売新聞
日本經濟新聞
産経新聞
毎日新聞
世界
正論
文芸春秋
社会評論
週刊現代

－부록

◆ 가족회 임원구성(2019년 현재)

- 대표:飯塚繁雄(다쿠치 야에코의 오빠)
- 초대 대표인 요코타 메구미의 아버지 요코타 시게루 2007년 사임.
- 부대표:浜本七郎(치무라 후키에의 오빠)
- 초대 부대표 蓮池透, 요코타 시게루 전 대표와 함께 2007년 해임
- 사무국차장:横田拓也(요코타 메구미의 동생),飯塚耕一郎(다쿠치 야에코의 장남)

◆ 구출회 임원구성(2015년 3월1일 이후부터 현재)

- －초대 회장: 佐藤 勝巳 (구출회 초대 회장으로 2013년12월2일 작고. 1964년 그가 설립한 일본조선연구소는 겐다이코리아 연구소의 전신으로 1984년 개칭되었다. 발간하던 잡지 조선연구도 겐다이코리아로 개명. 2008년 구출회 회장직을 사임하고 명예회장취임요청을 거부하였다.
- －명예회장:藤野 義昭 (북한에 의한 납치와 인권문제를 생각하는 법률가회 공동대표, 2007년까지 유신정당 신품의 강사단 활동을 하였다)
- －회장:西岡 力(겐다이코리아연구소 편집장 출신. 동경기독교대학 교수 및 레이타쿠대학 객원교수)
- －부회장:島田 洋一(후쿠이현립대학교수,국가기본문제연구소 평의원 겸 기획의원.)
- －사무국장:平田隆太郎 (荒木和博 전 사무국장은 현재 특정실종자문제제사회 대표를 맡고 있다.)
- －그 외 임원 간사장 등 39명

◆ 일본정부 공인 일본인 납치 피해자 명단

납치 피해자	납치시기	생사 확인 여부	북한 측의 공식 입장
1.구메 유타카 (당시 52세)	1977년 9월 19일	미확인	입북사실 부정
2.마쓰모토쿄코 (“ 29세)	1977년 10월 21일	미확인	입북사실 부정
3.요코타메구미 (“ 13세)	1977년 11월 15일	미확인	자살한 것으로 발표(딸 김은경 북한에 생존)

4.다나카미노루 (" 28세)	1978년 6월경	미확인	입북사실 부정
5.다구치야에코 (" 22세)	1978년 6월경	미확인	교통사고 사망
6.지무라야스시 (" 23세)	1978년 7월7일	귀국	2002년 10월 귀국
7.지무라후키에 (" 23세)	1978년 7월 7일	귀국	2002년 10월 귀국
8.하스이케카오루 (" 20세)	1978년 7월 31일	귀국	2002년 10월 귀국
9.하스이케유키코 (" 22세)	1978년 7월 31일	귀국	2002년 10월 귀국
10.이치카와슈이치 (" 23세)	1978년 8월 12일	미확인	심장마비 사망
11.마쓰모토루미코 (" 24세)	1978년 8월 12일	미확인	심장마비 사망
12.이시오카도오루 (" 22세)	1980년 5월경 유럽	미확인	가스사고 사망
13.소가히토미 (" 19세)	1978년 8월 12일	귀국	2002년 10월 귀국
14.소가미요시 (" 46세)	1978년 8월 12일	미확인	입북사실 부정
15.마쓰기가오루 (" 26세)	1980년 5월경 유럽	미확인	교통사고 사망
16.하라다다아키 (" 43세)	1980년 6월 중순	미확인	간경화 사망
17.아리모토게이코 (" 23세)	1983년 7월경 유럽	미확인	가스사고 사망

◆ 北-日 납치문제 관련 접촉 및 교섭 일지

▲1992. 11 = 제8차 국교정상화 교섭(베이징), 일본의 이은혜(일본명 다구치 야에코<田口八重子>)문제에 대한 조사요구에 북한 반발로 협상 중단.

▲2000. 04 = 제9차 국교정상화 교섭(평양), 과거 청산문제 논의.

▲2002. 04.29 = 적십자회담(베이징),

09.17 = 고이즈미 준이치로 총리 방북, 김정일 국방위원장과 정상회담, 평양선언 발표.

10.15 = 납치생존자 5명, 일본 일시 귀국.

10.24 = 일본 정부, 납치생존자 5명 영주귀국 결정.

10.29~30 = 제12차 국교정상화 교섭(말레이시아 쿠알라룸푸르).

▲2003. 12.20~21 = 히라사와 가쓰에이(平澤勝榮) '납치구출행동의원 연맹' 사무국장과 정태 화 대일교섭담당 대사 비공식 접촉(베이징), 납치자 송환문제 논의.

▲2004. 01.13~17 = 일본 외무성 고위급 대표단 방북.

02.11~13 = 다나카 히토시(田中均) 외무성 외무심의관 등 방북, 강석주 외무성 제1 부장 등과 납치문제 논의.

05.04~05 = 다나카 외무심의관과 야부나카 미토지(藪中三十二) 아시아·대양주국장, 정태화 대사와 회담(베이징), 납치문제 협의.

05.22 = 고이즈미 총리 재방북, 북-일 정상회담, 북한 잔류 납치피해자 가족 5 명 귀국.

07.18 = 납치피해자 소가 히토미 가족 귀국.

11.09 = 북일 실무자 협의(평양). 북, 요코타 메구미 유골 전달.

12.24 = 일본 정부, DNA 감정 결과 요코타 유골 가짜 발표.

▲2005. 09.19 = 6자회담 공동성명서 북일 국교정상화 조치 약속.

▲2006. 02.04 = 국교정상화 협상 재개.

07.05 = 북, 대포동 2호 등 미사일 발사. 일본 정부, 만경봉호 입항 금지 등 제재조치.

10.09 = 북 제1차 핵실험. 일본 정부, 인적·물적 교류 차단 등 제재조치 발동.

▲2007. 02.13 = 6자회담 합의, 북일 국교정상화 실무그룹 설치.

▲2007.03.07 = 베트남 하노이에서 열린 국교정상회담 하루만에 결렬.

▲2008. 06.07 = 북일 비공식 실무자 협의(베이징), 납치문제 재조사 원칙합의.

08.11~13 = 북일 국장급 회의(중국 선양), 납치피해자 재조사를 위한 위원회 구성, 2008년 가을까지 재조사 완료 합의. 일본, 대북제재 일부 해제.

09.04 = 북한, 후쿠다 총리 사임 이유로 납치문제 조사위원회 설치 연기 통보.

▲2012. 01.09~10 = 나카이 히로시(中井治) 전 납치문제담당상과 송일호 북일 국교정상화 교섭담당 대사 접촉(선양), 납치문제 논의.

11.15~16 = 북일 국장급 회담(울란바토르), 납치문제 계속 논의 합의.

▲2013. 03.14~17 = 이지마 이사오(飯島勲) 특명 담당 내각관방 참여(총리 자문역 방북, 김영남 최고인민회의 상임위원장, 김영일 노동당 국제담당 비서 면담, 납치문제 등 의견 교환.

▲2014. 03.30~31 = 북일 국장급 협상(베이징), 납치문제 의제화 합의.

▲ 05.26~28 = 북일 국장급 협의(스웨덴 스톡홀름) 결과 납치문제 재조사를 위한 특별조사위원회 설치 및 일본의 대북 독자제재 해제 등 합의.

▲ 05.29 = 북일, 합의 내용 발표.

◆ 2014年までの日朝交渉の歩み

- 第1回 1991年 1月30～31日(平壤)
- 第2回 1991年 3月11～12日(東京)
- 第3回 1991年 5月20～22日(北京)
- 第4回 1991年 8月30～9月2日(北京)
- 第5回 1991年 11月18～20日(北京)
- 第6回 1992年 1月30～2月1日(北京)
- 第7回 1992年 5月13～15日(北京)
- 第8回 1992年 11月5日(北京)
- 第9回 2000年 4月5～7日(平壤)
- 第10回 2000年 8月21～25日(東京)
- 第11回 2000年 10月30～31日(北京)
- 第1次 日朝首脳会談 2002年 9月(平壤)
- 第12回 2002年 10月29～30日(クアラルンプール)
- 第2次 日朝首脳会談 2004年 5月(平壤)
- 第13回 2004年 8月～9月(北京)、11月(平壤)
- 第14回 日朝包括並行協議 2006年 2月(北京)
- 第15回 (日朝国交正常化のための作業部会) 2007年 3月(ハノイ)、同年9月(ウランバートル)
- 第16回 (日朝実務者協議) 2008年 6月(北京)、同年 8月(瀋陽)
- 第17回 (日朝政府間協議) 2012年 11月(ウランバートル)
- 第18回 (日朝政府間協議) 2014年 3月(北京)
- 第19回 (日朝政府間協議) 2014年 5月(ストックホルム)
- 第20回 (日朝政府間協議) 2014年 7月(北京)
- 第21回 (日朝外交当局間会合) 2014年 9月(瀋陽)
- 第22回 (特別調査委員会との協議) 2014年 10月(平壤)

◆日朝ストックホルム合意全文

双方は、日朝平壤宣言に則って不幸な過去を清算し、懸案事項を解決し、国交正常化を実現するために、真摯に協議を行った。日本側は北朝鮮側に対し、1945年前後に北朝鮮域内で死亡した日本人の遺骨及び墓地、残留日本人、いわゆる日本人配偶者、拉致被害者及び行方不明者を含む全ての日本人に関する調査を要請した。北朝鮮側は、過去北朝鮮側が拉致問題に関して傾けてきた努力を日本側が認めたことを評価し、従来の立場はあるものの、全ての日本人に関する調査を包括的かつ全面的に実施し、最終的に、日本人に関する全ての問題を解決する意思を表明した。日本側は、これに応じ、最終的に現在日本が独自に取っている北朝鮮に対する措置（国連安保理決議に関連して取っている措置は含まれない。）を解除する意思を表明した。双方が取る行動措置は次のとおりである。双方は、速やかに、以下のうち具体的な措置を実行に移すこととし、そのために緊密に協議していくこととなった。

一日本側

第一に、北朝鮮側と共に、日朝平壤宣言に則って、不幸な過去を清算し、懸案事項を解決し、国交正常化を実現する意思を改めて明らかにし、日朝間の信頼を醸成し関係改善を目指すため、誠実に臨むこととした。第二に、北朝鮮側が包括的調査のために特別調査委員会を立ち上げ、調査を開始する時点で、人的往来の規制措置、送金報告及び携帯輸出届出の金額に関して北朝鮮に対して講じている特別な規制措置、及び人道目的の北朝鮮籍の船舶の日本への入港禁止措置を解除することとした。第三に、日本人の遺骨問題については、北朝鮮側が遺族の墓参の実現に協力してきたことを高く評価し、北朝鮮内に残置されている日本人の遺骨及び墓地の処理、また墓参について、北朝鮮側と引き続き協議し、必要な措置を講じることとした。第四に、北朝鮮側が提起した過去の行方不明者の問題について、引き続き調査を実施し、北朝鮮側と協議しながら、適切な措置を取ることとした。第五に、在日朝鮮人の地位に関する問題については、日朝平壤宣言に則って、誠実に協議することとした。第六に、包括的かつ全面的な調査の過程において提起される問題を確認するため、北朝鮮側の提起に対して、日本側関係者との面談や関連資料の共有等について、適切な措置を取ることとした。第七に、人道的見地から、適切な時期に、北朝鮮に対する人道支援を実施することを検討することとした。

一北朝鮮側

第一に、1945年前後に北朝鮮域内で死亡した日本人の遺骨及び墓地、残留日本人、いわゆる日本人配偶者、拉致被害者及び行方不明者を含む全ての日本人に関する調査を包括的かつ全面的に実施することとした。第二に、調査は一部の調

査のみを優先するのではなく、全ての分野について、同時並行的に行うこととした。第三に、全ての対象に対する調査を具体的かつ真摯に進めるために、特別の権限（全ての機関を対象とした調査を行うことのできる権限。）が付与された特別調査委員会を立ち上げることとした。第四に、日本人の遺骨及び墓地、残留日本人並びにいわゆる日本人配偶者を始め、日本人に関する調査及び確認の状況を日本側に随時通報し、その過程で発見された遺骨の処理と生存者の帰国を含む去就の問題について日本側と適切に協議することとした。第五に、拉致問題については、拉致被害者及び行方不明者に対する調査の状況を日本側に随時通報し、調査の過程において日本人の生存者が発見される場合には、その状況を日本側に伝え、帰国させる方向で去就の問題に関して協議し、必要な措置を講じることとした。第六に、調査の進捗に合わせ、日本側の提起に対し、それを確認できるよう、日本側関係者による北朝鮮滞在、関係者との面談、関係場所の訪問を実現させ、関連資料を日本側と共有し、適切な措置を取ることにした。第七に、調査は迅速に進め、その他、調査過程で提起される問題は様々な形式と方法によって引き続き協議し、適切な措置を講じることとした。

국문 초록

일본인 납치문제는 일본 여론이 대북관계에 있어 가장 관심을 갖는 사안이다. 납치문제는 2002년 9월 17일 북일 정상회담에서 김정일이 납치 사실을 인정한 이후, 양국 간 모든 이슈를 삼키는 블랙홀이 되었고, 납치문제 해결 없이 어떤 사안도 부차적 문제가 되었다.

1970~1980년대 집중 발생했던 일본인 실종사태는 당시 해외 정보기관 개입설이 제기 되기도 했지만, 언론의 관심도 여론의 주목도 크게 끌지 못했다. 그리고 1990년대 후반 ‘겐다이 코리아’를 비롯한 미디어가 요코타 메구미 사건을 실명 보도하고 ‘가족회’, ‘구출회’ 라는 납치이익단체가 생겨나면서 주목을 끌기 시작했다.

시기적으로, 일본의 대북정책은 1998년과 2006년을 비교했을 때 크게 변화했다. 북한은 두 해 모두 일본 근해에서 대포동 미사일 실험을 했지만 일본정부의 반응은 대조적이었다. 1998년 미사일 발사의 경우 일본 정부는 독자적 제재도 강한 규탄도 하지 않았다.

그러나 2006년 비슷한 미사일 발사 직후 곧바로 평양선언 위반을 이유로 독자적인 대북제재를 가했다. 이 시기 일본의 대북정책에 어떤 변화가 있었고, 납치문제는 어떻게 일본의 외교를 좌우하는 이슈가 되었는가? 2002년 이후 북일 간 20여 차례가 넘는 교섭에도 불구하고, 합의 후 이행단계까지 간 것은 2002년 평양선언과 2014년 스톡홀름 합의 두 차례뿐이었다. 양국이 납치문제와 국교정상화 문제를 놓고 지속적으로 교섭과 합의를 해왔지만 반복되는 파국은 이 과정에 어떤 장애물이 작용하고 있음을 의미한다.

본 연구의 목적은 일본의 대북정책이 변화한 이유를 납치문제에서 찾고, 일본사회에서 납치문제가 의제화 되고 정치화 되는 과정을 납치이익단체의 역할에 중점을 두고 고찰한다.

이를 위해 납치이익단체 탄생 과정과 그들이 펼치는 각종 캠페인과 여론 활동, 정치권과의 네트워크 확장을 살펴보고 정부 정책에 영향을 미치는 양상을 살펴 본다. 그리고 이 과정에서 국내정치와 국제정치의 상호작용을 로버트 퍼트남의 양면게임이론의 틀로 분석했다.

퍼트남에 따르면, 한 국가에서 해당 사안이 여론의 관심을 어느 정도 받

고 정부의 결정에 대해 얼마나 반발하는지는 원셋의 크기를 변화시키는 유의미한 변수다.

분석 결과, 일본과 같은 다원적 민주주의 체제에서 납치이익단체와 여론의 압력은 일본의 원셋 크기를 축소시켰다. 민주 국가는 언론의 적극성, 선거를 통한 평가 등으로 인해 정책이 여론에 의해 제약을 받게 되기 때문이다.

또한 아베 내각은 납치문제 3원칙을 천명하는 등 국내 강경파에 대한 공개적 약속으로 원셋 크기를 축소시켜 협상 타결 가능성을 더 낮췄다. 스톡홀름 합의 때 협상이 타결되고 합의안의 일부 이행까지 갔던 것은, 일본측에서 납치이익단체의 동의가 있었고 북한측에서 쟁점사안을 연계해 납치피해자 이외에 일본측 이익집단을 활성화시켜 일본의 원셋 크기를 확대시켰기 때문이다.

본고에서는 국제정치적 변수와 국내정치지형의 변화 등 다른 요인들은 제하고 분석의 편의를 위해 납치이익단체의 활동과 국내여론의 변화를 분석하는데 초점을 맞추었다. 이로 인해 하나의 시민단체 운동이 어떻게 일본 국내정치권의 강경기류를 조성해 대북정책을 제약하고 결정하는 요인까지 될 수 있는지 집중적으로 살펴볼 수 있었다. 하지만 한편으로는 납치문제와 국교정상화 문제는 일본과 북한 사이 양면 게임으로 다 설명하기 어려운 다차원적인 측면이 존재함에도 다른 여러 요인들(대표적으로 미국과 한국의 압력)을 포괄해 총체적으로 분석하지는 못했다. 따라서, 변수들을 종합적으로 분석하고 이들 사이 뒤얽힘을 설명할 수 있는 새로운 이론 틀에 대한 모색이 필요하다.

결론적으로, 납치피해자 전원 귀국이라는 일본의 요구와 납치문제는 이미 해결된 사안이라는 북한의 입장이 오랜 기간 평행선을 달리는 가운데, 납치문제의 진전을 위해선 일본측이 지금까지와는 다른 보다 현실적인 수준으로 사안을 재정의 할 필요가 있어 보인다.

주요어: 일본인 납치, 대북정책, 납치이익단체, 평양선언, 스톡홀름합의, 투레벨 게임

학 번: 2011-22398